(Viene de la 1ra. solapa)

c) **Fortalecimiento Institucional.** Desarrollar actividades de apoyo a unidades de información especializadas en ciencias sociales, como respaldo indispensable para sostener la investigación.

d) **Difusión.** Impulsar una línea que contemple la publicación de libros, producto de las investigaciones apoyadas por el PIEB y la Revista Boliviana de Ciencias Sociales "T'inkazos".

Publicaciones recientes del PIEB

Serie: Investigación.

De la huella al impacto, Participación Popular en municipios con población indígena Urubichá, Gutiérrez Villa Montes. Lema Garret Ana María. 2001.

Serie: Documentos de investigación

Seguridad alimentaria en Pando. Aprovechamiento de los recursos naturales en la alimentación de los pobladores de Pando. Antezana Mónica. 2001

Serie: Libros de Bolsillo

Los dueños del micrófono, Tácticas y estrategias ciudadanas en los medios, Soruco Ximena, Pabón Ximena, Sanjinés Estéban. 2001.

Serie: Formación

Formulación de proyectos de investigación. (2da edición). Barragán Rossana, Salman Ton, Ayllón Virginia, Sanjinés Javier, Langer Erick, Córdova Julio, Rojas Rafael. 2001

Guía para la Organización de Centros de documentación. Ayllón Virgina, Brinati Rossana. 2001

Publicaciones periódicas PIEB

T'inkazos N° 8; Revista Boliviana de Ciencias Sociales. 2da. época.

Nexos N° 16. Boletín informativo del PIEB.

A mediados del siglo XX las tierras bajas de Bolivia se convirtieron en el gran sueño alternativo para nuestro desarrollo rural y empezaron a ser objeto de un conjunto de leyes y proyectos que se han ido ejecutando hasta fines de siglo. Medio siglo después, ya estamos en condiciones de analizar lo ocurrido. Este libro nos abre el abanico para analizar y afrontar a cabalidad la gama de desafíos viejos y nuevos. Se basa en muestreos y estudios de caso más que suficientes para comprender, discernir y señalar políticas en este rompecabezas inmenso de tierras y situaciones. (Xavier Albó).

ISBN: 99905-0-051-7

Impresión "EDOBOL" ® - 410448

2001

LAS TIERRAS BAJAS DE BOLIVIA A FINES DEL SIGLO XX

PIEB







LAS TIERRAS BAJAS
DE BOLIVIA A FINES DEL SIGLO XX

Miguel Urioste F. de C.
Diego Pacheco B.

El Programa de Investigación Estratégica en Bolivia (PIEB), patrocinado por el Directorio General para la Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores de los Países Bajos (DGIS), es un programa autónomo de apoyo a la investigación en ciencias sociales establecido en 1995.

Los objetivos del PIEB son:

1. Apoyar la investigación dirigida a la reflexión y comprensión de la realidad boliviana, con la finalidad de contribuir a la generación de propuestas de políticas frente a las diferentes problemáticas nacionales; promover la disminución de las asimetrías sociales y la inequidad existentes; lograr una mayor integración social y fortalecer la democracia en Bolivia.

2. Incentivar la producción de conocimientos socialmente relevantes y las aproximaciones multidisciplinarias que permitan visiones integrales de la sociedad, promoviendo simultáneamente la excelencia académica. Para el PIEB, desarrollar el conocimiento, la investigación y el acceso a la información, son pilares clave para que una sociedad pueda afrontar su futuro.

3. Promover la formación de nuevas generaciones de investigadores, haciendo énfasis en la formación de jóvenes. Investigar formando, formar investigando es uno de los principales propósitos del PIEB.

4. Desarrollar la capacidad regional y local de la investigación con relevancia social.

El PIEB pretende alcanzar estos objetivos, a través de cuatro líneas de acción:

a) **Investigación.** Brindar apoyo financiero a equipos de investigación, previo concurso de proyectos.

b) **Formación.** Fortalecer la capacidad de investigación de recursos profesionales a través de cursos, talleres, seminarios y conferencias.

(Continúa en la 2da. solapa)

Las tierras bajas de Bolivia a fines del siglo XX

Las tierras bajas de Bolivia a fines del siglo XX

Tenencia, uso y acceso a la tierra y los bosques

Coordinadores:
Miguel Urioste
Diego Pacheco

Investigadores:
Carmen Nelly Durán, Pablo Pacheco,
Annelies Zoomers, José Martínez,
Hugo Alberto Miranda,
José Antonio Cabrerizo,
Andrea Urioste, Hernán Ávila

Consorcio de Investigación
FUNDACIÓN TIERRA, ACLO, CEDLA, CIPCA, QHANA



PROGRAMA DE INVESTIGACIÓN ESTRATÉGICA EN BOLIVIA

La Paz, 2001

Esta publicación cuenta con el auspicio del Directorio General para la Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores de los Países Bajos (DGIS).

La investigación contó también con el apoyo de las siguientes instituciones: Acción Ecuménica Sueca (DIAKONIA), Organización Intereclesiástica para Cooperación al Desarrollo (ICCO), Asociación Protestante de Cooperación para el Desarrollo (EZE), Centro de Estudios y Documentación Latinoamericana (CEDLA, Holanda), Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES) y el Centro Internacional de Investigaciones Forestales (CIFOR).

Urioste, Miguel; Pacheco, Diego

Las tierras bajas de Bolivia a fines del siglo XX; tenencia, uso y acceso a la tierra y los bosques/Miguel Urioste Fernández de Córdova, Diego Pacheco Balanza-- La Paz: FUNDACIÓN PIEB, 2001.

XLVI; 438 p.; Grafs., Tbls., Maps. – (Investigación, v. 12)

D.L.: 4-1-533-01

I.S.B.N.: 99905-0-051-7

I. LA TENENCIA DE LA TIERRA. II. TIERRA AGRÍCOLA. III. TIERRAS COMUNALES. IV. SANTA CRUZ. V. BENI. VI. PANDO. 1. Título. 2. Colección.

Edificio Fortaleza, Piso 6, Of. 601
Av. Arce Nº 2799, esquina calle Cordero, La Paz
Teléfonos: 43 25 82 - 43 52 35
Fax: 43 18 66
Correo electrónico: fundapieb@unete.com
website: www.pieb.org
Casilla postal: 12668

Diseño gráfico de cubierta: Alejandro Salazar

Edición: Rubén Vargas

Producción: Editorial Offset Boliviana Ltda.
Calle Abdón Saavedra 2101
Tels.: 41 04 48 - 41 22 82 - 41 54 37
Fax: 37 25 52 – La Paz - Bolivia

Impreso en Bolivia
Printed in Bolivia

Índice

Presentación

A mediados del siglo XX las tierras bajas de Bolivia se convirtieron en el gran sueño alternativo para nuestro desarrollo rural y empezaron a ser objeto de un conjunto de leyes y proyectos que se han ido ejecutando hasta fines de siglo. Medio siglo después, ya estamos en condiciones de analizar lo ocurrido. Este libro nos abre el abanico para analizar y afrontar a cabalidad la gama de desafíos viejos y nuevos. Se basa en muestreos y estudios de caso más que suficientes para comprender, discernir y señalar políticas en este rompecabezas inmenso de tierras y situaciones. Es particularmente rico en el ámbito de la tenencia y de los usos agropecuarios. Se aborda también el tema forestal y medio ambiental pero en menor amplitud.

Como nos recuerdan los editores, cuando la tierra y el bosque dejan de ser los recursos naturales con los que el hombre y la mujer *conviven* en una relación casi sagrada y se transforman en objetos de *propiedad* para acumular ganancias, nace automáticamente la lógica de *mercancía.* ¿Serán inevitablemente dos estadios sucesivos del desarrollo o son más bien dos visiones y lógicas que se repelen mutuamente? La pugna que llevan en su seno, ¿acabará por imponer el criterio de que la tierra, bosques, agua y demás recursos ya no son del que más los necesita sino de quienes más pueden pagar por ellos? ¿Será esto el motor del desarrollo o el principio del fin? ¿O cabe todavía alguna otra vía alternativa?

Encontramos también toda la gama de actores, desde los pueblos indígenas originarios —más cercanos a la primera lógica— hasta los grandes explotadores (cuando no especuladores) de estos recursos —convencidos de la segunda lógica— pasando por los peones sin

tierra y otros pequeños o medianos productores, muchos de ellos llegados de las alturas andinas. En alguna forma el conflicto entre las dos lógicas persiste en el interior de cada actor. No por tener ya su territorio o TCO, los indígenas están exentos del virus de la tierra o madera o agua hechas mercancías ni están tampoco libres de las sirenas de coimas cantantes y sonantes para entregar cualquier recurso al mejor postor. Y, en el otro extremo, aun teniendo mucho más capital y recursos a su disposición, también los empresarios más potentados van adquiriendo cierta conciencia para poner a sus explotaciones y lucros el límite de la sostenibilidad, o al menos deben encajar presiones sociales para avanzar hacia la equidad entre los que hoy acaparan y los que aún no tienen nada o casi nada.

Estas páginas nos muestran conflictos, forcejeos y articulaciones entre las dos lógicas y, entre líneas y números, nos dejan entrever iniciativas, búsquedas, despilfarros, sudores y —más que nada— prepotencias, abusos, dolor y angustias que claman justicia. Nos empujan a tener una lectura crítica de las leyes y de la manera que se aplican, ignoran o manipulan. Nos permiten plantear alternativas, sea desde el curul o desde las organizaciones de base, pero con conocimiento de causa y con una visión global. El lector no quedará frustrado y sí interpelado.

Gracias a Miguel, a Diego, a los otros autores, a sus muchos colaboradores, a los más de mil entrevistados que les han confiado sus experiencias e información, a los financiadores que han apostado a que este tipo de investigación ayudará a transformar este país.

Xavier Albó

Prólogo

La administración del gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada se caracterizó por la concepción, aprobación e inicio de ejecución de muchas reformas en el ámbito económico, social e institucional. Como toda obra política tiene sus defensores y detractores, pero sin lugar a dudas Bolivia no será la misma después de ese impresionante conjunto de medidas de gran trascendencia para el futuro del país. Curiosamente, una de las medidas de menor impacto a nivel de los sectores intelectuales y de la opinión pública en general ha sido la Ley sobre modificación al Servicio Nacional de Reforma Agraria, popularmente conocida como Ley INRA y relacionada con ella la Ley Forestal. La historia del mundo se ha forjado en gran medida por los conflictos y luchas de interés sobre dos temas fundamentales, los impuestos y la tierra, Bolivia no es la excepción. La Ley INRA se la aprobó después de grandes manifestaciones de oposición en las que curiosamente coincidieron empresarios, campesinos y colonizadores, con la excepción de los indígenas del oriente que vieron con claridad que era una buena oportunidad para lograr la mayoría de sus reivindicaciones que nunca fueron atendidas desde el nacimiento de la República.

La concepción doctrinaria de ambas leyes se orientó sobre los siguientes pilares fundamentales: la sostenibilidad del uso de los recursos naturales renovables, el pago del impuesto como mecanismo para lograr el uso racional del recurso tierra, el fomento a un mercado transparente de tierras, el pago de un precio de mercado por las tierras fiscales de uso privado, la existencia de títulos y derechos claros que eviten la superposición de los mismos, la competencia de la justicia ordinaria para resolver los conflictos de tierras y mecanismos que permita el acceso de los pobres y excluidos al recurso.

Con este enfoque se trató de resolver simultáneamente la depredación masiva de los bosques, la inseguridad jurídica, la corrupción derivada de las inspecciones agrarias, la aplicación de justicia agraria por el Poder Ejecutivo, la acumulación especulativa de la tierra, el conflicto de derechos entre el suelo y el vuelo, la superposición de derechos, el marginamiento de los indígenas del oriente a la tierra.

La esencia de la Ley INRA, como dinámica de funcionamiento, se centró en garantizar el derecho propietario con el pago del impuesto y la ampliación del concepto del cumplimiento de los fines económico-sociales como condición para garantizar el derecho propietario establecido en la Constitución, hacia las labores agrícolas, pecuarias, forestales, conservación de la biodiversidad, investigación y ecoturismo. De esa forma se pretendió generar un círculo virtuoso hacia el dueño de la tierra, al enviarle señales claras que si desea mantener su tierra debe pagar el impuesto o venderla y que no necesita destruir el bosque para probar su uso productivo ya que la ley le permite opciones múltiples y sostenibles. Con este mecanismo se pretendió movilizar el mercado de la tierra e incentivar el uso de la tierra en otros fines que no sean agropecuarios solamente, así como la eliminación de engorrosos y corruptos mecanismos de comprobación administrativa del uso económico-social de la tierra. Se buscó mecanismos automáticos y de fácil demostración, como es el pago del impuesto, que se base en la racionalidad de los dueños de la tierra, en el sentido de hacerla producir por sí mismos o venderla para no pagar impuestos sobre una tierra sin uso productivo. De esa forma se intentó romper el círculo vicioso de regalar la tierra y luego no penalizar la acumulación improductiva de la misma, que en muchos casos estaba a la espera especulativa de obras públicas que generen una renta extraordinaria por aumentos del precio de la tierra.

De manera similar, en la Ley Forestal se trató de resolver la inseguridad jurídica de los contratos de aprovechamiento forestal, con la modalidad de la concesión a largo plazo renovable automáticamente después de una auditoría técnica independiente que confirme el manejo sostenible del bosque, así como el establecimiento de una patente por superficie que obligue a los empresarios al uso racional

de la concesión, eliminando el acaparamiento de grandes extensiones sin costo alguno.

El libro *Las tierras bajas de Bolivia a fines del siglo XX* es un gran aporte para evaluar la aplicación de ambas leyes después de cuatro años de su aprobación. La investigación realizada por los diferentes autores muestra de manera preocupante que no se ha avanzado mucho en la aplicación de ambas leyes y que incluso se ha afectado el espíritu de las mismas con cambios a nivel de ley y también en decretos y otras normas reglamentarias adicionales, así como se percibe una gran lentitud en la ejecución de procesos críticos que son esenciales para la aplicación plena de la ley.

Los procesos de manejo de los recursos siguen siendo esencialmente insostenibles, la creación de un mercado transparente de tierras no se ha concretado, la movilidad del uso del recurso vía la aplicación del pago de los impuestos ha sido anulada o disminuida, los procesos de saneamiento marchan con gran lentitud, la justicia agraria en términos institucionales no ha sido terminada. Los equilibrios, los pesos y contrapesos de la ley están siendo afectados por acción u omisión y eso pone en riesgo las reformas en la cuestión de la tierra. Todo lo descrito anteriormente conforma un peligroso cuadro de tendencias hacia los conflictos.

El gran riesgo para el país es que por problemas de aplicación y adulteración de las referidas leyes, las mismas sean modificadas con el argumento que no son adecuadas. En esa dirección van las demandas de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia y las acciones realizadas por las organizaciones empresariales.

Este libro da una visión integral del problema de la tierra en las zonas bajas del país y por ello su contribución al análisis de este tema fundamental es de gran importancia en el momento actual.

José Guillermo Justiniano

Introducción

Pablo Pacheco Balanza, Diego Pacheco Balanza
y Miguel Urioste Fernández de Córdova

En la década de los 90 se ha producido una explosión de estudios interesados en identificar las dinámicas de uso del suelo y las causas directas o subyacentes que influyen sobre las mismas. Las motivaciones que han guiado estos estudios han sido diferentes. Mientras algunos localizan su atención en la influencia que tienen los cambios en la cobertura vegetal como resultado de decisiones humanas en procesos globales de cambio climático (Schneider 1993, Stern *et al.* 1992, Turner *et al.* 1995), otros están más interesados en analizar las implicaciones de las decisiones de uso del suelo sobre los medios de vida de las poblaciones rurales y los factores que influyen en esas decisiones (Carney 1998). Este estudio se inscribe en la segunda perspectiva puesto que su interés central consiste en identificar las interacciones entre el uso del suelo y las condiciones de acceso a la tierra y bosques, y cómo ellas influyen sobre los medios de sustento de la población rural.

El escenario para este análisis es el de las tierras bajas de Bolivia o el área que comprende la totalidad de las tierras tropicales del país. La mayor parte de la región está localizada a menos de 500 metros sobre el nivel del mar (Montes de Oca 1989) y la superficie con bosques cubre cerca de 440.000 kilómetros cuadrados de las tierras bajas, o sea el 57% de su superficie total (MDSMA 1995). En ellas un amplio espectro de actores sociales reproducen sus medios de sustento y/o de generación de ingresos: grupos indígenas, campesinos colonizadores, propietarios agrícolas o ganaderos ausentistas, empresarios madereros y de productos no maderables del bosque, entre los principales. Es por eso que en este estudio han sido seleccionadas distintas zonas para el relevamiento de información con el fin de dar cuenta de las estrategias de uso de los recursos

productivos de los diferentes actores sociales en los departamentos de Santa Cruz, Beni y Pando.

Debido a la magnitud del trabajo, cinco instituciones juntaron sus capacidades logísticas y técnicas para hacer posible esta iniciativa, constituyendo para ello un consorcio de investigación. La Fundación Tierra, el Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA), Acción Cultural Loyola (ACLO), el Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA) y el Centro Qhana emprendimos esta iniciativa motivados por el deseo de actualizar nuestro conocimiento sobre la situación de tenencia de la tierra y los bosques, las condiciones de acceso a estos recursos por parte de los habitantes rurales y aprender de su experiencia de manejo de los mismos, convocando para ello a un grupo diverso de investigadores. El liderazgo del consorcio y la investigación estuvo a cargo de la Fundación Tierra con el apoyo del Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES) y el Centro Internacional de Investigaciones Forestales (CIFOR) en el diseño de la investigación. El auspicio fue realizado por el Programa de Investigación Estratégica en Bolivia (PIEB) y Acción Ecuménica Sueca (Diakonía). También se contó con el significativo aporte de la Asociación Protestante de Cooperación para el Desarrollo (EZE) y la Organización Intereclesiástica para la Cooperación al Desarrollo (ICCO).

El libro está organizado en cuatro partes, excluyendo esta introducción, la que discute los factores que influyen en las decisiones de uso del suelo, presenta las principales características de los actores sociales de las tierras bajas, las preguntas centrales del estudio y la metodología utilizada. En la primera parte se presentan dos estudios analíticos que identifican por separado las influencias de las políticas de tierras y forestales sobre la estructura de tenencia y condiciones de acceso de esos recursos entre los actores sociales de las tierras bajas. La segunda parte contiene estudios sobre las tres regiones de las tierras bajas (Amazonía, llanos cruceños y llanos benianos) que, con base en información empírica, presentan de manera descriptiva las características del uso de los recursos productivos por los distintos actores que reproducen sus medios de vida en esas tres regiones. La tercera parte presenta análisis específicos sobre la influencia en el uso de la tierra de los mercados de tierra, el sistema impositivo sobre la propiedad rural y la economía de la soya en el área de expansión.

La cuarta parte presenta una conclusión final de la dinámica de tenencia, acceso y uso de los recursos a partir de un breve análisis de las estrategias rurales diseñadas por los pequeños productores campesinos e indígenas y productores agropecuarios medianos y grandes.

1. Las interrogantes centrales del estudio

Este estudio tiene como objetivo caracterizar la situación de tenencia, las condiciones de acceso y estrategias de uso de la tierra y los recursos forestales, y detectar las implicaciones que sobre ellas tienen las reformas de las políticas de tierra y forestal. Entonces, la preocupación subyacente fue determinar la influencia de la estructura de tenencia de la tierra y de las formas de propiedad en la forma cómo se construyen las estrategias rurales para el uso de los recursos y el papel que tienen en esos procesos las políticas sobre recursos naturales. Dentro de esa inquietud marco se formularon algunas preguntas más específicas, entre ellas:

- ¿Cuáles son las dinámicas principales de la tenencia de la tierra y recursos forestales?
- ¿Qué factores influyen en el fortalecimiento del derecho propietario de la tierra y de las concesiones forestales?
- ¿Cómo se articulan las relaciones entre propiedad comunitaria y mercado de tierra y bosques y qué rol juega el Estado?
- ¿Cuál es el peso relativo de la influencia de las normas y políticas públicas en el acceso a los recursos de tierra y bosques?
- ¿Cuáles son los mecanismos de acceso a los recursos de tierra y bosques?
- ¿Cuál es el peso relativo del mercado de tierras en la transferencia del derecho propietario?
- ¿Cuáles son las principales fuentes de legitimación del derecho propietario?

- ¿Qué condiciones de tenencia y acceso influyen en la presencia de visiones de largo plazo en la administración y gestión de la tierra y los bosques?

- ¿Qué políticas de tenencia y acceso a la tierra y bosques promueven procesos de intensificación o extensificación productiva, así como de especialización o diversificación?

Antes de entrar en detalle a la metodología utilizada y los análisis desarrollados para responder a estas preguntas, resumiremos algunas reflexiones sobre los factores que explican las dinámicas sociales para el uso de la tierra y los recursos forestales y la influencia de los derechos de propiedad sobre el uso de recursos, para posteriormente caracterizar a los principales actores sociales de las tierras bajas. Ese es el objetivo de las siguientes dos secciones, para luego pasar a explicar la metodología empleada en el estudio, las zonas seleccionadas y los principales criterios adoptados para el levantamiento y acopio de información.

2. Factores que influyen en el uso de los recursos

Este recuento intenta enlazar los tres temas que son motivo de preocupación de esta investigación: 1) las características de la tenencia de la tierra en las áreas de expansión de la frontera agrícola, 2) las modalidades más frecuentes de acceso a la tierra por los diferentes actores que compiten por el uso de los recursos y 3) la influencia de las condiciones de tenencia y de acceso a la tierra sobre los patrones de uso del suelo y/o en la construcción de visiones de largo plazo de esos actores en el uso de los suelos y de sus bosques. En el último tiempo se ha producido mucha literatura sobre estos temas debido a la creciente preocupación respecto a que la poca claridad en los derechos de propiedad y las distorsiones en el funcionamiento de los mercados de tierra usualmente estarían llevando a prácticas no sostenibles de uso de los suelos y de pérdida de bosques. Esta investigación pretende aportar con algún material empírico a dicha discusión.

2.1. Tenencia de la tierra y derechos de propiedad

La forma cómo se asignan los derechos sobre la tierra entre los distintos actores sociales determina la posibilidad de los hogares que acceden a ese recurso para producir sus bienes de subsistencia y/o generar excedentes para ser comercializados en el mercado, define su *status* económico y social —y en muchos casos su identidad colectiva— y contribuye a establecer los incentivos para invertir en la tierra, y posiblemente también la capacidad de esos hogares para acceder a mercados financieros (Deininger y Feder 1998). Es decir, la distribución de los derechos sobre la propiedad de la tierra y la forma cómo éstos se legitiman socialmente en el mundo rural es una respuesta a la naturaleza de los sistemas sociales e institucionales tradicionales de asignación de los recursos físicos y a las regulaciones de la política estatal de asignación de estos recursos.

En muchos casos, la debilidad de las entidades de administración de la tierra hace que se legitime la posesión de estos recursos a través de acuerdos que operan al margen de las regulaciones estatales. Ello significa que la seguridad de tenencia no necesariamente se expresa en la posesión de un título formal, puesto que existen todavía dudas sobre los beneficios de los procesos de titulación (Deininger y Binswanger 1998). Es decir, los títulos de propiedad pueden ser o no ser reconocidos por los sistemas locales de asignación de derechos de uso y/o de usufructo de la tierra o de los recursos forestales, y son las prácticas tradicionales las que en última instancia dan valor reconocido socialmente a este instrumento legal. Pero eso es más evidente allí donde existen normas tradicionales de acceso a la tierra más estructuradas y se cuenta con una capacidad institucional local lo suficientemente desarrollada como para hacerlas cumplir (Ostrom 1999).

Lo anterior está relacionado con la *aplicabilidad* de los derechos de propiedad, un factor clave que en muchos casos explica el uso no sostenible y la consecuente degradación de los recursos naturales porque, en contextos de incertidumbre de los derechos propietarios, los agentes que acceden a los recursos no los utilizan con visiones de largo plazo sino que buscan los mayores beneficios económicos en el menor tiempo posible. En esa dirección, pese a que se considera que la privatización de los derechos de propiedad no es una solución

mágica para encarar un uso más sostenible de la base de recursos naturales, existen ciertos consensos respecto a que el establecimiento de regímenes más claros de propiedad puede contribuir a mejorar la sostenibilidad en el uso de los recursos y a prevenir problemas de degradación, promoviendo un uso eficiente del suelo y/o el uso de prácticas más eficientes de conservación de los recursos forestales (Deininger y Binswanger 1998).

Es contradictoria la relación entre la tenencia y la relación de la población con los bosques puesto que, en algunos casos, la plantación de árboles o la implantación de sistemas agroforestales puede ser una práctica conducente a establecer derechos de tenencia allí donde no existen o son cuestionados pero, en otros casos, se desmontan los árboles por la misma razón, es decir, para establecer la seguridad de la tenencia (Dorner y Thiesenhusen 1992). Lo curioso es que, en muchos casos, las políticas públicas estimulan la deforestación reconociendo la tenencia de quienes convierten más bosques para asegurar su derecho propietario.

Pero bien, la seguridad de tenencia de la tierra es un factor que motiva la inversión y, al mismo tiempo, promueve la introducción de sistemas más sostenibles de uso de los recursos sobre los cuales se tienen derechos de propiedad claros. Es decir, el ambiente de seguridad propietaria se convertiría en una condición para que los agricultores realicen mayores inversiones en trabajo y capital en sus predios (sea a través de la introducción de sistemas de producción mejorados, desarrollo de infraestructura productiva o cambio en sistemas de cultivo, etc.) por lo que cualquier duda sobre sus derechos de tenencia puede inhibir las inversiones en trabajo y recursos de capital, en infraestructura o cultivos cuyos beneficios se perciben sólo después de unos años (*Ibid.*), lo que significa que, en contextos de tenencia de la tierra más seguros, los agricultores invierten más trabajo y/o insumos en sus parcelas (Deininger y Binswanger 1998).

De acuerdo a ese razonamiento, los derechos de propiedad que trae consigo la seguridad de la tenencia pueden incrementar la demanda para la inversión en el largo plazo y, consecuentemente, para establecer las bases para un incremento en el *stock de capital*, lo que se traduce en que los agricultores inviertan en la plantación de árboles,

introducción de sistemas agroforestales o en la realización de mejoras en la infraestructura de sus fincas como obras de drenaje, irrigación, etc. (*Ibid.*). Pero el aumento en el volumen de capital invertido en las fincas depende de la facilidad de acceso a recursos financieros por parte de los productores, por lo que la búsqueda de una mayor seguridad de tenencia tendría un pobre impacto sobre la inversión en las fincas o la mejora de los ingresos familiares en los contextos rurales donde no existen mercados formales de crédito para los productores (Deininger y Feder 1998).

En consecuencia, los estudios muestran que: (i) el principal beneficio del título de propiedad es el acceso a mercados formales de crédito y a mejorar las oportunidades de inversión allí donde existan esos mercados; algunas oportunidades de inversión se presentan en la práctica, aunque puede ser que debido a los altos costos de transacción para obtener esos créditos los pequeños productores queden al margen de ellos; y (ii) los títulos no tienen mucho impacto si existen otras restricciones (culturales, políticas y sociales) que pueden frenar la emergencia de mercados de venta de tierras, es decir, si no existen disputas y los sistemas tradicionales funcionan razonablemente bien será difícil reemplazarlos por títulos formales (Deininger y Binswanger 1998).

Pero más allá de los problemas de la seguridad de tenencia, los agricultores enfrentan problemas relacionados con el tamaño de sus fincas y con los patrones de cultivo que desarrollan (Dorner y Thiesenhusen 1992). Es por eso que, a medida en que la tierra se va haciendo escasa, surge la necesidad de asegurar derechos propietarios sobre tierras que tengan la posibilidad de ser más productivas y, consecuentemente, de generar mayores ingresos para los agricultores que las trabajan en su beneficio (Feder y Feeny 1991). Obviamente, este proceso de titulación, que usualmente supone la individualización de los derechos propietarios, se produce con mayor rapidez en contextos de mayor desarrollo de los mercados para bienes agropecuarios.

2.2. Acceso a la propiedad y mercados de tierra

Los derechos de propiedad se clasifican en cuatro tipos básicos: 1) de acceso abierto, según el cual no están especificados los derechos

de propiedad y éstos no son asignados específicamente a ningún individuo o grupo, aunque pueden ser percibidos como si pertenecieran a algún grupo; 2) de propiedad comunal, por el cual los derechos corresponden a una comunidad en específico y sus miembros pueden excluir a terceras personas y establecer entre ellos las normas de su uso; 3) de propiedad privada individual, por el cual ciertas personas o entidades privadas tienen el derecho exclusivo de la propiedad, aunque el Estado puede imponer limitaciones formales o informales a esos derechos; y 4) de propiedad estatal, lo que implica que es el Estado (o las autoridades municipales o locales, como extensión del Estado) el que posee los derechos de propiedad y que puede transferirlos a comunidades o usuarios privados (Salazar *et al.* 1995).

Ahora bien, los derechos de las propiedades privadas pueden ser transferidos de manera temporal o definitiva bajo distintas modalidades normadas por la costumbre o a través de transacciones de mercado; ocurre algo similar con las tierras de propiedad estatal cuyas transferencias de derechos son normadas por regulaciones estatales, las que se modifican a lo largo del tiempo. Ello se explica porque los cambios en las relaciones económicas y en las estructuras de poder que caracterizan a los procesos de desarrollo también llevan a modificaciones en los derechos de propiedad y en las instituciones que los administran. En consecuencia, los derechos a la propiedad privada también han evolucionado gradualmente en respuesta a un aumento del valor monetario de la tierra y a su escasez física así como de los beneficios esperados derivados de la posibilidad de contar con derechos más seguros sobre la tierra (Feder y Feeny 1991). Ello lleva a sostener que, en la medida en que las áreas de frontera se desarrollan y la tierra adquiere más valor, son mayores las disputas por la tierra y, al mismo tiempo, se desarrollan mercados de tierras más activos en respuesta al valor que adquiere este recurso.

En ciertos contextos, las transferencias de la propiedad constituyen el mecanismo privilegiado para acceder a la propiedad de la tierra. Pero existe casi consenso en el sentido de que los mercados de tierra son de los más imperfectos porque no cumplen con las condiciones ideales para que operen en condiciones competitivas, lo que los hace más distorsionados en comparación con los mercados de trabajo y capital. Esto se explica por las siguientes razones: 1) la tierra

es un bien heterogéneo; 2) los compradores y vendedores individuales pueden influir sobre el precio; 3) los factores institucionales pueden afectar las transferencias de tierra; 4) no existe adecuada información para todos los participantes del mercado; y 5) existen barreras para entrar o salir del mercado (Shearer *et al.* 1991; Salazar *et al.* 1995). Además, los mercados de tierras son altamente localizados debido a la inmovilidad de este factor productivo. Como consecuencia, la posibilidad de transferir tierra entre usuarios puede ser de poca importancia en los primeros estados del desarrollo donde existe una pequeña heterogeneidad de destrezas entre la población, poca migración intraregional y escasas oportunidades fuera de la agricultura. Eso supone que los mercados de tierras son más activos allí donde existen condiciones para el desarrollo económico, se produce una mayor especialización del trabajo y un mejor funcionamiento de otros mercados (Deininger y Binswanger 1998).

La mayoría de los países se caracterizan por la existencia de mercados duales de tierras, es decir, por la presencia de un mercado que opera para grandes propietarios y otro que funciona para pequeños parceleros. Ello supone que los campesinos sin tierra, o con poca tierra, sólo participan marginalmente en las transacciones de grandes propiedades y usualmente éstas no se subdividen para su venta, por lo que constituyen mercados segmentados (Shearer *et al.* 1991). En el sector de pequeños agricultores, debido a la generalmente limitada oferta de tierras y a la ausencia de crédito, se estaría reproduciendo el fenómeno de que cada vez exista menos tierra disponible para las generaciones más jóvenes y que el promedio de superficie de las parcelas para esa población esté declinando; además, los jóvenes difícilmente pueden acceder a recursos financieros para comprarlas y existe una gran disparidad entre salarios y precios de la tierra, lo que hace más dificultoso financiarla con ahorros del trabajo agrícola. En cambio, en las zonas con predominio de agricultura comercial, los agricultores están en mejores condiciones para comprar tierras pero éstas tienden a ser pequeñas debido a sus precios elevados (*Ibid.*).

Otro fenómeno relevante es que, en muchos casos, los pequeños agricultores realizan sus transacciones de tierras al margen de los sistemas formales y usualmente éstas son reconocidas localmente

porque son legitimadas por normas sociales y culturales. Estas transferencias informales de tierra, regidas por normas de la costumbre y no sancionadas legalmente, se explican porque los procesos de titulación y registro de la propiedad tienden a ser costosos y consumen tiempo, y en ciertos casos puede existir algún tipo de restricciones legales. Por eso, generalmente las ventas se realizan fuera del sistema formal, con documentos privados de venta u otros documentos informales (*Ibid.*). Pese a ello, estas transacciones cuentan con una relativa seguridad de la tenencia en la medida en que no existen incursiones en los mercados de tierras fuera de la comunidad o del ámbito local.

En las áreas de frontera agrícola, las prácticas de agricultura migratoria características del sistema de cultivo de la pequeña agricultura se encuentran asociadas con el desarrollo de mercados más activos de tierras, al menos en aquellos contextos de crecimiento de la población que incrementan el valor de la tierra en función a su escasez. Pero también la valorización de las tierras está vinculada con la construcción de caminos y, de igual manera, la expansión de las rutas camineras hace que nuevos colonos pioneros se desplacen hacia esos lugares con la perspectiva de que se valoricen en el futuro (Rudel 1993). Pero, pese a la segmentación del mercado de tierras, usualmente se ha considerado que su mayor dinamismo en las áreas de frontera agrícola llevaría a la concentración de la propiedad en aquellos productores más capitalizados o que supieron enfrentar mejor las restricciones de su nuevo entorno.

Algunos estudios consideran que cuando un gran número de colonos fracasa en un lugar, vende sus tierras y se va a establecer en nuevas áreas sobre los márgenes forestales, lo que llevaría al avance incesante de la deforestación sobre bosques primarios; pero, desde otra perspectiva, se indica que esto no ocurre usualmente porque estas personas están saliendo de una experiencia de colonización fracasada y no tienen condiciones para embarcarse nuevamente en una aventura similar. El avance de estos agricultores puede producir una mayor deforestación únicamente en el caso en el que la venta de las tierras se traduzca en un beneficio, puesto que ellos tendrían así los recursos para pagar a alguien para que los ayude con las labores de desbosque (*Ibid.*). Lo que sí se pone de manifiesto, independientemente de las

características del avance de la frontera agrícola hacia nuevas tierras, es que el desarrollo de la agricultura sobre nuevas áreas está acompañado del desarrollo de mercados más activos que constituyen una modalidad importante mediante la cual pueden acceder a la tierra algunos pequeños agricultores que desean establecerse en esas zonas.

2.3. Las decisiones sobre el uso de los recursos

Hay una larga discusión sobre cuáles son los factores que estimulan el desarrollo de una agricultura intensiva en reemplazo de prácticas más extensivas de uso del suelo. En ese marco, es posible suponer que los productores construyen visiones de más largo plazo en el uso de sus recursos —y en esa medida más sostenibles— en situaciones en las que existe una escasez relativa de la tierra, son mayores las limitaciones para acceder a nuevas tierras y existen mecanismos claros que legitiman los derechos de propiedad. Pero, además de las variables vinculadas a la tenencia y los derechos propietarios, existe un conjunto de factores de orden económico que explican las decisiones sobre el tipo de uso que los agricultores hacen de sus recursos.

- ***Antigüedad del asentamiento y patrón de cultivos***

En la primera fase de los asentamientos, las familias usualmente convierten bosques en cultivos anuales, una parte de subsistencia y otra de cultivos comerciales que puedan ser monetizados en los mercados. Son pocas las familias que diversifican su producción con la introducción de pasturas para la ganadería —estrategia inicial para acumular capital— y/o de cultivos perennes —pimienta, plantas frutales, etc.— porque requieren mayor tiempo para entrar en producción e importantes inversiones de trabajo. Además, los tipos de suelos y la disponibilidad de agua también limitan la posibilidad de lograr combinaciones apropiadas de cultivos anuales con perennes (Brondizio *et al.* 1999). Bajo este último sistema, las familias deben generar ingresos de los cultivos anuales comerciales al mismo tiempo que invierten su capital y mano de obra en el desarrollo de cultivos perennes. En contraste, la introducción de pasturas para la ganadería es una actividad que requiere de menores inversiones de trabajo y, generalmente, ocupa un mayor volumen de trabajo estacional, aspecto

que convierte a la ganadería en una estrategia más viable para aquellos hogares con menor oferta de trabajo familiar. A su vez, las familias que están en condiciones de acumular suficiente capital para invertir en la agricultura o en la introducción de cultivos perennes persisten en la producción de cultivos anuales comerciales (*Ibid*.).

La ocupación de la frontera agrícola por pequeños productores es un proceso dinámico en el que los viejos coexisten con los nuevos asentados o migrantes colonos. Dependiendo de cómo se han producido las olas de asentamientos, el efecto del período de llegada es una importante variable para explicar el proceso de uso del suelo y de conversión de bosques a usos agrícolas. En general, mientras más antiguo es el asentamiento existe menos superficie de bosque primario puesto que son mayores las áreas destinadas a la producción agropecuaria o que han sido convertidas en bosque secundario. Pese a ese fenómeno general, no existe mucha relación entre antigüedad del agricultor y semejanza en los patrones de uso del suelo, puesto que se encuentran importantes diferencias en los patrones de cultivo dentro del grupo de agricultores más antiguos, en comparación de los que se observan entre los agricultores más recientes (*Ibid*). En consecuencia, una de las características más importantes de un área de frontera son los grados de variabilidad en la deforestación y usos de la tierra entre parcelas de agricultores de similar antigüedad y condiciones ambientales. Por lo mismo, buscar explicaciones para ese fenómeno es un elemento clave para entender cómo ocurren las dinámicas de cambio en los usos del suelo (*Ibid*.). Por ejemplo, en la Amazonía del norte ecuatoriano, se encontró que la mayoría de los asentamientos empiezan y continúan con bajas tasas de conversión de bosques a tierras agrícolas cuando basan su producción en cultivos comerciales anuales, incluso cuando es mayor la antigüedad de los asentamientos. La expansión de patrones alternativos, que implican una mayor deforestación (como es el caso de la ganadería), se presentó en menos de un tercio del total de las parcelas y sólo en los asentamientos más antiguos (Pichon *et al.* 1999).

- ***Disponibilidad de factores de producción***

La producción campesina en las fronteras forestales se caracteriza por una relativa abundancia de tierra que contrasta con la

escasez de otros factores de producción (trabajo, capital e infraestructura). Allí donde se presenta esa situación, los pequeños agricultores buscan mejorar sus condiciones de vida a través de la puesta en práctica de estrategias de producción que combinan el desarrollo de sistemas extensivos de uso del suelo con actividades que ahorran mano de obra como la ganadería (*Ibid.*).

En zonas con poca escasez de tierra, la pequeña agricultura se expande fundamentalmente a través de la continua incorporación de nuevas tierras y, paradójicamente, ello produce la destrucción de su base de recursos. En esos contextos, las economías con tierras fácilmente accesibles, combinadas con la baja densidad de población y ausencia de insumos de capital, estimulan el uso insostenible del suelo. La percepción de tierras ilimitadas y el bajo costo de éstas implica que para los productores sea barato tender a explotar indiscriminadamente su base de recursos y moverse a nuevas áreas antes que adoptar técnicas más costosas de manejo (*Ibid.*). Puede ocurrir lo contrario en situaciones de mayor escasez de la tierra como resultado de mayores presiones poblacionales —debido por ejemplo a la construcción de caminos o al desarrollo de la infraestructura productiva o socio-cultural— que pueden servir de factor de estímulo para invertir en el crecimiento de una agricultura más intensiva en el uso de capital. A propósito, Schneider (1994) sugiere que una red más densa de caminos estimula el desarrollo de una agricultura intensiva.

El efecto del acceso al capital por parte de los agricultores es más ambiguo. En la teoría, la expansión del crédito podría reducir las presiones sobre los bosques si es utilizado para adquirir insumos que llevan a una agricultura más intensiva o para inversiones en manejo forestal. Pero también puede promover la conversión de tierras forestales si es usado para financiar actividades que promueven el cambio en el uso del suelo, tales como la ganadería extensiva. La mayor parte de las evidencias empíricas sugieren que la disponibilidad de crédito contribuiría a promover la conversión de bosques a otros usos (Angelsen y Kaimowitz 1999).

- *Fertilidad del suelo y productividad*

La baja productividad agrícola es un factor que lleva a una continua conversión de bosques en las parcelas de los pequeños productores. Usualmente se asume que la búsqueda de sistemas alternativos que incrementan la productividad de la agricultura (en términos de producción por unidad de área o por unidad de trabajo) puede reducir las motivaciones para habilitar nuevas tierras y disminuir la pérdida de bosques. En sentido contrario, también se argumenta que una mayor productividad puede llevar a que se reinviertan los recursos obtenidos en otros usos del suelo que promuevan una mayor deforestación (Pichon *et al.* 1999). También se asume que los agricultores con calidad de suelos que se encuentran por encima del promedio están más dispuestos a permanecer en sus tierras que aquéllos que carecen de ese tipo de suelos y, asimismo, expresan una disposición a poner en práctica una estrategia más diversificada de uso del suelo en comparación a aquéllos que cuentan con suelos más pobres (Moran *et al.* 1999). Un factor que limita el desarrollo productivo de algunas áreas es que los suelos pierden su fertilidad rápidamente, causando lo que se conoce como la *crisis de barbecho* que afecta los niveles de ingreso de los agricultores (Rudel 1993).

- *Oportunidades de empleo extrapredial*

La oferta de mano de obra puede ser absorbida por las actividades que desarrollan las fincas a los niveles actuales o puede ser destinada a la ampliación de nuevos cultivos, contribuyendo a la ampliación de nuevas áreas agrícolas. En ese sentido, la existencia de oportunidades de empleo fuera de la finca implica una menor presión sobre los recursos forestales dentro de la misma (Pichon *et al*, 1999). Algunas evidencias señalan que una mayor dedicación de la mano de obra familiar a actividades extraprediales tiene relación directa con menores superficies de desmonte, sugiriendo que existe un posible proceso de sustitución de trabajos y salarios fuera de la finca por actividades realizadas dentro de la ella (Murphy *et al.* 1999).

Es común, para los pequeños agricultores, destinar a parte de sus familiares a la búsqueda de ingreso en algún otro lugar fuera de la finca durante cierto tiempo en el año, y esto también deja menos tiempo

para actividades relacionadas con la mejora de la producción o la introducción de cultivos que demandan mucha mano de obra (Dorner y Thiesenhusen 1992). Un fenómeno colateral tiene relación con el hecho de que en ausencia de oportunidades de empleo fuera de la finca en otros sectores productivos, los productores tienden a incorporar tierras marginales y tierras forestales al cultivo o a aprovechar los recursos forestales para mejorar sus niveles de ingreso monetario (*Ibid.*), aunque faltan evidencias más sólidas.

- ***Niveles de precios y costos de oportunidad***

Cuando los precios agrícolas se incrementan, los medianos y grandes propietarios presionan sobre nuevas tierras antes inexplotadas y habilitan estas áreas con propósitos agrícolas (Angelsen y Kaimowitz 1999). Esto significa que los agricultores optan por habilitar las áreas de bosques que poseen y sembrar cultivos cuando se incrementan los precios de los bienes producidos por ellos. Sin embargo, el efecto del incremento de los precios no se expresa en la ampliación de los cultivos fuera de los márgenes ya ocupados por la pequeña agricultura porque usualmente este tipo de agricultores no tiene suficientes recursos para construir caminos que permitan ingresar a nuevas áreas (Rudel 1993), lo que usualmente no sucede en el caso de agricultores con mayor capacidad productiva. Sin embargo, cambios que afectan los precios relativos de diferentes productos agrícolas pueden tener impactos diferenciados en cambios en el uso del suelo puesto que cada sistema agrícola y/o ganadero utiliza diversas tecnologías y tiene diferentes intensidades de uso del suelo (Angelsen y Kaimowitz 1999).

- ***Percepción del ambiente biofísico***

Los estudios sobre la percepción humana del medio ambiente también proporcionan importantes elementos para entender los cambios en el uso del suelo. En ese orden, la manera en la que un agricultor clasifica sus suelos juega un rol en la forma cómo se asignan los usos de esos suelos, de tal modo que se produce su abandono y/o la conversión de bosques. Es decir, los usos del suelo son una manifestación que es consistente con el conocimiento cultural de las poblaciones locales. Esto es más cierto entre poblaciones con una larga

residencia en una localidad, pero menos evidente en fronteras de migrantes, puesto que estos últimos carecen del conocimiento cultural adecuado a su nuevo ambiente biofísico (Moran *et al.* 1999)

3. Los actores sociales de las tierras bajas

Los principales actores de las tierras bajas son los pueblos indígenas, pequeños agricultores campesinos y colonos y empresarios agrícolas, ganaderos o concesionarios forestales, entre los más importantes. Las siguientes reflexiones se basan en algunos de los hallazgos de los estudios realizados en las distintas regiones de las tierras bajas y en análisis complementarios realizados en esas mismas áreas, y están destinadas a describir los principales rasgos de estos diferentes grupos de actores, enfatizando en las características de sus sistemas productivos y particularmente en las condiciones bajo las cuales acceden a los recursos de la tierra y bosques.

3.1. Los pueblos indígenas

Los pueblos indígenas del oriente fueron marginados del derecho a la propiedad de la tierra por la Reforma Agraria de 1953. Aunque sus derechos estaban formalmente reconocidos por la Constitución Política del Estado (CPE), los indígenas de las tierras bajas están accediendo a la propiedad comunitaria de sus territorios desde hace apenas unos años. Las marchas indígenas lograron el reconocimiento social y la visibilidad nacional del problema, y sólo así la mayoría de sus reivindicaciones fueron incluidas en la Ley del INRA aprobada en 1996. La totalidad de los recursos financieros que se invierten en la actualidad para impulsar el saneamiento y titulación de sus territorios proviene de la ayuda oficial al desarrollo. En los hechos, los principales aliados de las reivindicaciones indígenas son los organismos internacionales, la cooperación bilateral y muchas Organizaciones no Gubernamentales (ONG).

Este proceso de acceso al derecho propietario de los territorios indígenas de las tierras bajas de Bolivia es irreversible. No obstante, las condiciones de extrema pobreza y abandono de esta población no cambiarán sólo con la titulación y el uso sostenible de los bosques y el

conjunto de los recursos naturales de flora y fauna en las Tierras Comunitarias de Origen (TCO) no está garantizado. En general, los indígenas de las tierras bajas intuyen que están viviendo un momento ascendente de conquistas largamente postergadas a través del acceso legal a sus territorios luego de largas y penosas marchas, movilizaciones y protestas, tediosas negociaciones con los gobiernos y firma de decretos y leyes. Actualmente existe gran esperanza en consolidar rápidamente la titulación de sus TCO. Los pueblos indígenas son muy conscientes de que están accediendo, en el marco de un proceso de negociaciones y concertaciones en un contexto político institucional democrático, a más del 10 por ciento del territorio nacional.

Contradictoriamente, no parece preocuparles suficientemente las dificultades que tendrán a la hora de administrar y gestionar esos inmensos territorios. Previsibles conflictos internos se les vienen encima al momento de reglamentar, de acuerdo a sus usos y costumbres, las formas concretas de tenencia y uso. Una cosa es el papel-título de propiedad colectiva por el cual acceden al territorio y otra, muy diferente, es la práctica de ese derecho en la vida cotidiana del uso familiar o grupal de esos recursos y la interacción con actores sociales y económicos externos. Por el momento sus dirigentes están abocados a reflexionar y a definir el carácter de sus relaciones como pueblos indígenas originarios con el Estado antes que a diseñar visiones o estrategias de largo plazo sobre el uso de los recursos. Nada garantiza que muy rápidamente se desarrollen visiones mercantiles, de corte individualista dentro de sus tradicionales prácticas de administración de sus recursos. De hecho, existen muchos casos de acceso diferenciado a los recursos entre familias de los mismos pueblos o etnias. Además, por encima de las nuevas normas legales que reconocen y protegen parcialmente sus derechos, siguen vigentes muchas de las prácticas sociales de empatronamiento y subordinación a conductas clientelares de dominación laboral-étnica que ejercen grupos mestizos de poder local o algunas empresas.

Al mismo tiempo, tanto pueblos indígenas como hacendados ganaderos y en menor medida empresarios agricultores, madereros e inclusive barraqueros se esfuerzan en establecer normas pacíficas de convivencia y de mutua tolerancia. Estos actores saben que tienen

que convivir y compartir espacios territoriales y recursos naturales. Obviamente, esta visión tolerante entra rápidamente en conflicto cuando los recursos se hacen escasos y la correlación de poder se altera. En esos casos la ley se tuerce fácilmente, particularmente cuando los pueblos indígenas hacen valer su derecho preferente al uso de los recursos naturales de tierra y bosques de sus territorios.

Una observación generalizada en la región de las tierras bajas es que los grupos indígenas son cada vez menos recolectores y cazadores y que se van convirtiendo en agricultores precarios. Es decir, su sedentarización y cambio de formas de vida les conduce a vivir en poblados cada vez más estables, con escuelita de motacú, raquítica posta sanitaria y maestro mal pagado. De ese modo las familias indígenas dedican cada vez cada vez más tiempo a cultivar su chaco y, últimamente, también a criar algún ganado vacuno. La combinación de actividades agrosilvopastoriles es cada vez más extendida y no siempre es compatible con lógicas de sostenibilidad ambiental. A veces, las actividades extractivas pueden llegar a ser depredadoras, especialmente en lo referido a la explotación forestal selectiva de maderas preciosas que luego son negociadas —legal o ilegalmente y a precios casi siempre ridículos— con empresas madereras vecinas o Asociaciones Sociales del Lugar (ASL).

En algunas regiones amazónicas la baja fertilidad de los suelos impide a los indígenas dedicarse con mayor intensidad a la actividad agrícola. Ésta es una de las razones del porqué la conversión de bosques a tierras agrícolas es baja, aunque ciertamente depende de la presión demográfica en cada microregión. Comunidades con acceso al bosque prefieren dedicarse —cuando pueden— a actividades extractivistas, particularmente de la castaña. Se observa también una relación directa entre el tiempo de permanencia en la región y el uso agrícola del suelo, cuanto más antiguos son los poblados indígenas mayor es el tiempo familiar y la superficie de tierra que dedican a la agricultura. Claro que ello depende en alto grado de la disponibilidad de mano de obra familiar.

En las llanuras benianas, dado el alto porcentaje de población joven es probable que exista mayor presión sobre los recursos, pero también es posible que las migraciones se acentúen. No está claro si la

titulación de territorios indígenas logrará revertir la actual tendencia de los indígenas de salir del bosque y asentarse en las orillas de los ríos y fundar poblados a las veras de los caminos. La migración de familias indígenas hacia las ciudades o poblados, como estrategia de sobrevivencia y de generación de ingresos monetarios, está casi siempre presente. El debate sobre las capacidades propias para la gestión de dichos territorios está planteado.

En resumen podría aventurarse que, a pesar de los notables retrasos en el saneamiento de las TCO y de los recortes en las superficies de los territorios impuestos por burocráticos estudios de necesidades espaciales, los pueblos indígenas están en proceso de resolver jurídicamente el acceso a los recursos naturales ubicados dentro de sus territorios. No obstante, llama la atención el hecho de que todavía no se haya iniciado entre ellos una reflexión y nuevas prácticas sobre las formas de uso familiar de los recursos naturales, combinadas con el carácter del acceso y propiedad colectiva en una perspectiva del uso sostenible de esos recursos.

3.2. Los colonizadores, campesinos y pequeños propietarios

La mayor parte de los pequeños propietarios campesinos o colonizadores de origen indígena quechua y aymara que habitan las tierras bajas de Bolivia accedieron a la propiedad de sus chacos mediante dotación del Consejo Nacional de Reforma Agraria o adjudicación del Instituto Nacional de Colonización hasta principios de la década de los 80. Desde entonces, los programas de asentamientos humanos fueron declinando y la colonización espontánea en áreas no establecidas ha crecido lenta pero sostenidamente, acompañando los procesos de construcción de carreteras. Muchos de estos nuevos asentamientos se hacen en tierras fiscales de reserva y otros mediante compra-venta directa entre colonizadores y propietarios beneficiados con grandes dotaciones recibidas en el pasado y que ahora las lotean y venden en parcelas de diverso tamaño y calidad a campesinos pobres en los alrededores de capitales de provincia y poblados menores. Éstos son los sectores poblacionales más desprotegidos de las tierras bajas en términos de respaldo legal y acceso a buenas tierras, económicamente útiles y de suelos fértiles. Es de estos sectores, de emigrantes collas hacia las tierras

bajas, de donde surgirán futuros conflictos con el Estado y otros propietarios, ya sean TCO de pueblos indígenas, haciendas ganaderas o empresas agrícolas mecanizadas. No existe conciencia de este problema en las instituciones públicas. Los esfuerzos que se hacen para identificar áreas de futuros asentamientos son tímidos y limitados. Los nuevos asentamientos humanos, espontáneos y sin planificación alguna, chocan con los intereses de otros propietarios que no están dispuestos a ceder sus derechos ya sea de posesión o de propiedad. Al no haberse revertido ni expropiado tierras en tres años de aplicación de la nueva Ley de Tierras, como producto del saneamiento, es muy probable que tampoco se lo haga en el futuro. En las tierras bajas de Bolivia se está acumulando una fuerte presión sobre la tierra por parte de potenciales pequeños propietarios.

En general, los movimientos poblacionales dirigidos desde el Estado han sido hace tiempo ampliamente rebasados. Nuevos asentamientos espontáneos, la mayoría de inmigrantes collas, están ocupando tierras más distantes, principalmente áreas protegidas o de reserva forestal, dado el agotamiento de tierras disponibles en aquellas regiones de asentamientos tradicionales como Yapacaní y San Julián en Santa Cruz. Sin embargo, es también importante destacar que la principal dinámica migratoria hacia Santa Cruz ya no se da hacia el área rural sino hacia las ciudades intermedias o hacia la capital del departamento.

Los pequeños productores, campesinos-indígenas-colonizadores, mantienen labores productivas diversificadas, combinando actividades agrícolas comerciales y ganaderas. Sus principales productos —arroz, maíz, yuca y plátano— están destinados al mercado interno, pero existen excepciones de pequeños productores vinculados a los mercados internacionales. Casi todos obtuvieron tierras mediante dotación o adjudicación —a precio simbólico— del Estado en décadas anteriores. En las áreas antiguas de colonización, como Yapacaní, más de un tercio de los actuales productores afirman que han comprado a otros colonizadores la tierra que ahora trabajan. En algunos casos han logrado acumular dos o tres parcelas. La mayoría de los colonos originales de esta zona viven ahora en el centro urbano de Yapacaní y generalmente contratan mano de obra asalariada en épocas de cosecha.

El mercado de tierras entre colonos de esta región se remonta hasta principios de los asentamientos en los años 60 y 70. Cuando no han realizado operaciones de compra-venta, tienen sus títulos de propiedad en orden. En cambio, aquéllos que han comprado nuevas tierras de sus vecinos tienen documentos provisionales y los títulos de propiedad no están actualizados. Generalmente no tienen conflictos de propiedad entre ellos. Muchos de estos agricultores, debido al largo período de tiempo de su asentamiento —unas tres décadas—, ya no se consideran colonos, han incorporado prácticas sociales y culturales de la región oriental, sus hijos son cambas *netos* y se llaman a sí mismos pequeños productores. Sus organizaciones se debaten en profundas contradicciones y conflictos de identidad. No son indígenas ni campesinos, pero son de origen quechua y aymara.

Asimismo, reclaman del Estado su derecho a beneficiarse de dotaciones gratuitas de tierra a título familiar privado y al mismo tiempo quieren libertad jurídica para hipotecar sus tierras y así acceder al mercado financiero comercial. Impugnan la Ley del INRA y la Constitución Política del Estado porque no les permite hacerlo. Muchos colonizadores que producen excedentes para el mercado, organizados en sindicatos, están simultáneamente inscritos y aportando individualmente a algunos gremios de productores. Además, pagan impuestos por sus tierras para fortalecer su derecho propietario.

3.3. Los productores empresariales

La actividad ganadera, tanto en las llanuras del Beni como en la región de la Chiquitanía de Santa Cruz, está concentrada en propiedades medianas y grandes con tamaños de hato promedio que guardan relación con la extensión de sus tierras. Algunos hacendados han introducido cambios en el manejo de pastos y mejoramiento del hato con inversiones en genética y mejor infraestructura. La carne vacuna boliviana sólo podrá acceder a mercados internacionales cuando se erradique la fiebre aftosa. Uno de los principales logros ha sido la producción de embriones.

No es fácil diferenciar las legítimas demandas de los productores empresariales para fortalecer la seguridad de su derecho propietario de aquellas otras de grandes poseedores que no son productores y

que siguen especulando con la tierra que recibieron gratis del Estado. Luego de tres años de aprobada la ley no es seguro que el lento proceso de aplicación del saneamiento logre esclarecer plenamente esta situación. Pudiera ser que en algunos casos el saneamiento esté siendo más bien utilizado como una herramienta para legalizar lo ilegítimamente obtenido. No está estipulado en la ley que el saneamiento deben hacerlo únicamente aquellos propietarios que tienen conflictos con terceros, como equívocamente ha establecido administrativamente la dirección nacional del INRA. Algunos "propietarios" que no tienen conflictos con terceros y que obtuvieron títulos ilegalmente lograrán así que estos derechos les sean automáticamente convalidados.

De acuerdo a las entrevistas, en las zonas de actividad agrícola intensiva, tanto propietarios pequeños como medianos y grandes, nacionales o extranjeros, están convencidos de que el mejor régimen de propiedad para sus tierras es el privado. Cuando se trata de unidades productivas que generan excedentes, que producen exclusivamente para el mercado, está claro que la titulación del derecho de propiedad es algo imprescindible.

La reducción de la base imponible para el pago del impuesto a la tierra de las empresas, dispuesto por varias normas que cambian la esencia de la Ley INRA, junto con los mecanismos gremiales de cálculo del autoavalúo, constituyen subsidios indirectos al sector agroexportador. La institucionalización del pago del impuesto a la tierra sin mejoras violenta el espíritu y el sentido redistributivo de la Ley INRA. Esta situación conspira directamente en contra de un mercado transparente de la tierra. Con la disminución del valor del impuesto a la tierra, la Ley del INRA ha sido mutilada y el Estado ha perdido la capacidad de administrar el uso productivo y equitativo de la tierra por la vía del impuesto municipal a la propiedad rural. A su vez, los municipios han perdido una importantísima fuente potencial de ingresos.

Los productores de las tierras bajas que usan intensivamente sus suelos en agricultura sólo pueden ser exitosos si cuentan con condiciones básicas de infraestructura, caminos, energía y servicios de asistencia variada. En la zona de expansión esta infraestructura ha sido provista en los últimos años con recursos públicos pero su

mantenimiento y reposición no están garantizados si es que los productores no pagan los adecuados impuestos al municipio y éste no los invierte de acuerdo al Plan Participativo de Desarrollo Municipal y al Plan Operativo Anual concertado con los productores. El impuesto a la tierra debiera ser precisamente una de las principales fuentes de generación de esos recursos públicos. No es una dádiva o regalo que hace el productor al municipio.

De acuerdo a la ley, la banca comercial tendría que aceptar las hipotecas de los títulos de propiedad de las tierras agrícolas recién cuando estén debidamente saneados. Con el propósito de agilizar el saneamiento, la banca podría abrir líneas de crédito para el saneamiento del derecho propietario de sus clientes.

Prácticamente todos los productores entrevistados en la zona de expansión de Santa Cruz afirman que han comprado la tierra que ahora trabajan. Sólo unos cuantos, los más pequeños, señalan que la recibieron del Estado. Sin embargo, en el estrato de medianos propietarios parece que persisten problemas de superposición de derechos. Si el saneamiento no esclarece oportunamente el verdadero derecho propietario, el Tribunal Agrario Nacional y los jueces agrarios departamentales tendrán una difícil y urgente labor.

No se conocen trabajos acabados y publicados sobre el impacto ambiental de la apertura de la frontera agrícola, desmonte y uso intensivo no sostenible de los suelos en la zona de expansión de Santa Cruz. Menos aún iniciativas impulsadas por el Ministerio de Desarrollo Sostenible. Sin embargo, estudios parciales y la observación en terreno demuestran que se está produciendo un alto impacto ambiental que debe ser cuantificado, prevenido y revertido. La construcción de la carretera transcontinental desde Pailón hasta Puerto Suárez, en la frontera con el Brasil, abrirá una nueva fase del desarrollo económico de Bolivia; de ese modo Santa Cruz y toda la zona de expansión, y en particular las tierras bajas del este, entrarán más competitivamente a la dinámica del Mercosur y de sus enormes mercados asiáticos potenciales. Dependiendo de precios y rendimientos, los productores de soya tenderán a forzar la apertura de nueva frontera agrícola a tierras más frágiles y menos adecuadas con la consecuente pérdida definitiva de cobertura boscosa.

No existe diversificación productiva en la zona de expansión de Santa Cruz. La concentración de la superficie cultivada con soya es abrumadora (más del 90%) en relación con cultivos de rotación o acompañamiento, como el sorgo, girasol, fréjol, maíz, trigo. La mejor manera de disminuir el riesgo, ya sea climático, de rendimientos o de mercados —lo sabe todo productor agropecuario— es diversificar los cultivos al máximo posible. Sin embargo la atracción de precios altos para la soya en el corto plazo hace perder de vista la necesidad de prever el horizonte del largo término, menos rentable pero más seguro. Sin embargo, es previsible que el crecimiento agropecuario de la zona de expansión de Santa Cruz continúe, aunque más lentamente, a pesar de la crisis y de los negativos impactos ambientales. Para ello será necesario que se modifique una serie de limitaciones productivas estructurales y de coyunturas de precios desfavorables.

4. La metodología del estudio

La información presentada fue recogida aplicando una combinación de métodos cuantitativos y cualitativos de relevamiento de datos a través de entrevistas a informantes claves, talleres con grupos focales y la aplicación de encuesta a hogares y propietarios rurales.

Con el propósito de dar cuenta de la heterogeneidad de las formas de tenencia, acceso y uso de la tierra y los bosques en las tierras bajas se ha considerado la realización de estudios de caso y estudios temáticos. En relación a los estudios de caso —que son presentados en la segunda parte de este libro— se ha considerado como categoría fundamental la identificación de los diferentes tipos de productores de cada una de las regiones identificadas (Amazonía, Beni y Santa Cruz); el análisis de su dinámica ha sido realizado en un área de estudio determinada. Para este propósito se han empleado los siguientes criterios básicos de identificación, como variables principales: a) origen étnico, b) actividad económica principal, c) sistemas de tenencia y tamaño de la tierra, d) rasgos agroecológicos y e) presión sobre los recursos y manejo de recursos de tierra y bosques. Complementariamente estos criterios se combinan con otras variables como el mayor o menor grado de vinculación con los mercados y los

índices de densidad demográfica. Las áreas de estudio seleccionadas son identificadas en los capítulos correspondientes.

La aplicación de la encuesta a hogares y propietarios rurales constituyó un aspecto importante para la elaboración de los estudios de caso; para este efecto los diseños muestrales definidos, con el objeto de establecer inferencias sobre los parámetros de estudio, consideraron objetivos comunes a todas las áreas donde se desarrollaron los mismos. Sin embargo, tomando en cuenta que las unidades de observación son diferentes los marcos muestrales también adquirieron esta característica. Por lo tanto, la solución técnica de selección fue también diferenciada (véase cuadros siguientes). Pese al hecho que al presente se cuenta con una base de datos para las áreas seleccionadas en este estudio es evidente la necesidad de realizar en el país a corto plazo un Censo Nacional Agropecuario.

Los estudios temáticos —que son presentados en la tercera parte de este libro— han priorizado temas relacionados con el departamento de Santa Cruz, tomando en cuenta la importancia de esta región en el desarrollo de la actividad agrícola, ganadera y forestal del país.

Cuadro 1
Diseño muestra comunidades indígenas y campesinas

Dominio de estudio		Marco			Tamaño de la muestra		
Región	Área de estudio	No. Cdades.	No. Personas	No. Hogares	No. Cdades.	No. Flias.	No. Flias. x Cdad.
Comunidades Indígenas							
Llanura beniana	San Ignacio de Moxos	17	1.954	407	6	96	16
	San Lorenzo de Moxos	6	154	24	4	48	12
Santa Cruz	Urubichá	4	7.828	1.116	2	93	
Comunidades campesinas							
Amazonía	Gonzalo Moreno	11	2.254	452	6	96	16
Llanura beniana	N.C. de Cotoca	8	1.380	239	5	60	12

El método aplicado para seleccionar la muestra se elaboró en dos etapas, de acuerdo al siguiente detalle: a) en la primera etapa se seleccionaron comunidades indígenas o campesinas (de acuerdo a la característica del área) con probabilidad proporcional al tamaño; y b) en la segunda etapa se seleccionaron hogares con probabilidad aleatoria simple (cada hogar rural se considera con la misma probabilidad de ser seleccionada en la muestra).

Cuadro 2
Diseño muestra propietarios ganaderos

Dominio de estudio		Marco	Muestra			Tamaño
Región	Área de estudio	muestral	Estrato			Total
			A	B	C	
Llanura beniana	Nueva Creación de Cotoca	13				6
	San Ignacio de Moxos	38				6
	San Lorenzo de Moxos	39				14
	Magdalena	78				28
Chiquitanía	San Ignacio de Velasco		13	27	2	42
	Urubichá		8	4	2	14

La selección en algunas regiones fue aleatoria simple mientras que en otras el método de selección de muestra se basa en una estratificación con asignación proporcional al tamaño del estrato. Los estratos están definidos por el tamaño del hato, de acuerdo al siguiente detalle: a) menos de 2.000 (A); b) de 2.001 a 8.000 (B); y c) de 8.001 y más (C).

Cuadro 3
Diseño muestra unidades forestales

Región	Área de estudio	Detalle	Nombre	Extensión (ha.)	No. afiliados	No. Muestra
Chiquitanía	Urubichá	Empresas forestales	La Chonta	69.767		
			Lago Verde SRL	40.065		
			Sobolma Ltda. "A"	2.597		
			Vasber International	73.490		
Chiquitanía	San Ignacio de Velasco	Empresas forestales	Lago Rey Ltda.	25.404		
			Palmitos Ichilo	20.690		
			Paraguas	105.414		
			San Luis SRL-SC	20.160		
			San Martín SRL-SC	51.967		
			Taruma	63.512		
		ASL	Asoc. Libre San Ignacio	287.141	74	32

El listado reducido de empresas forestales definió que se efectúe un levantamiento expreso por enumeración completa con un instrumento de recolección, también expreso.

Cuadro 4
Diseño muestra propietarios agrícolas

Dominio de estudio		Marco muestral			
Región	Área de estudio	Estrato			Total
		A	B	C	
Santa Cruz	Pailón	21	10	2	33

De acuerdo con el marco muestral se plantea un muestreo estratificado con asignación proporcional al tamaño. Los estratos están definidos por la superficie: a) menos de 1.000 (A); b) de 2.001 a 4.000 (B); y c) 4.001 y más (C).

Cuadro 5
Diseño muestra colonias nacionales y extranjeras

Dominio de estudio		Marco			Tamaño de la muestra		
Región	Área de estudio	No. Colonias	No. Personas	No. Hogares	No. Colonias	No. Flias.	No. Flias. x colonia
Colonias extranjeras							
Santa Cruz	Pailón: Menonitas	18	22.262	148	4	48	12
Colonias nacionales							
Santa Cruz	Yapacaní	29	5.690	1.121	8	113	

El plan de selección se realizó por etapas. En la primera etapa se selecciona a las colonias con probabilidad proporcional al tamaño y en la segunda etapa se selecciona a los jefes de familias con muestreo aleatorio simple.

Bibliografía

Angelsen, A. y D. Kaimowitz.

1999 *"What Can We Learn from Economic Models of Tropical Deforestation?* Indonesia: CIFOR. Forthcoming in World Bank Research Observer, February 1999.

Brondizio, E. S. McCracken, E. Moran, A. Siqueira, D. Nelson, C. Rodríguez-Pedraza

1999 *"The Colonist Footprint: Towards a Conceptual Framework of Deforestation Trayectories Among Small Farmers in the Amazon"*. Bloomington: Indiana University. Paper prepared for the Conference Patterns and processes of Land Use and Forest Change, University of Florida, Center for Latin American Studies.

Carney D.

1998 "Implementing the sustainable rural livelihood approach" (3-26). In: Sustainable Rural Livelihoods. What contribution can we make? DFID-UK.

Deininger, K. y G. Feder

1998 *"Land Institutions and Land Markets"*, prepared as background for the forthcoming Handbook on Agricultural.

Deininger, K. y H. Binswanger

1998 *"The Evolution of the World Bank's Land Policy"*. Washington DC: World Bank.

Feder, G. y D. Feeny
1991 *"Land Tenure and Property Rights: Theory and Implications for Development Policy"*. In: The World Bank Economic Review, Vol 5(1): 135-153.

Kaimowitz, D.
1996 *"Hypotheses Regarding the Influence of Extra-sectorial Factors on Deforestation, Forest Degradation, and Poverty in Humid Tropical Forest Areas"*. Indonesia: CIFOR.

Moran, E., E. S. Brondizio y S. McCracken
1999 *"Models Land Use: Soils, Succession and Cropo Choice"*. Paper presented at the 48th Annual Conference of the Center for Latin American Studies.

Murphy, L., C. Marquette, F. Pichon, y R. Bilsborrow
1999 *"Land Use, Household Composition and Economic Status of Settlers in Ecuador's Amazon: A Review and Synthesis of Research Findings, 1990-1999"*. Paper prepared for the Conference Patterns and processes of Land Use and Forest Change, University of Florida, Center for Latin American Studies.

Ostrom, Elinor
1999 *"Self-Governance and Forst Resources"*. Ocassional Paper No. 20. Indonesia: CIFOR.

Pichon, F., C. Marquette, L. Murphy y R. Bilsborrow
1999 *"Choice and Constraint in the Making of the Amazon Frontier: Settler Land-Use Decisions and Environmental Change in Ecuador"*. Paper prepared for the Conference Patterns and processes of Land Use and Forest Change. University of Florida, Center for Latin American Studies.

Rudel, Thomas
1993 *Tropical Deforestation: Small Farmers and Land Clearing in the Ecuadorian Amazon*. New York: Columbia University Press.

Salazar, A., P. Brandao y G. Feder
1995 *"Regulatory Policies and Reform: The Case of Land Markets"* In C. Frischtak (ed.) Regulatory Policies and Reform: A Comparative Perspective. Washington: World Bank.

Schneider, Robert
1994 *"Government and the Economy on the Amazon Frontier"*. Report No. 34 Latin America and the Caribbean Technical Report. Washington, D.C.: World Bank.

Schneider, S.
1993 Degrees of Certainty. *Research and Exploration* 9:173-190.

Shearer E., S. Lastarria y D. Mesbah
1991 *"The Reform of Rural Land Markets In Latin America and the Caribbean: Research, Theory and Policy Implications"*. Wisconsin: Land Tenure Center.

Stern, P.C., R. Young y D. Druckman (eds.)
1992 *Global Environmental Change: Understanding the Human Dimensions*. Washington, D.C.: National Academy Press.

Turner II, B.L., D. Skole, S. Sanderson, G. Fischer, L. Fresco, R. Leemans y otros
1995 *Land-Use and Land-Cover Change. Science/Research Plan*. IGBP Report No. 35/HDP Report No. 7. Stockholm and Geneva.

PRIMERA PARTE

Políticas de tierras y de recursos forestales

CAPÍTULO UNO

Balance de las políticas de tierras y su aplicación

Diego Pacheco Balanza

Introducción

Este capítulo tiene como propósito realizar una revisión de las principales políticas de tierras formuladas e implementadas en el país a partir de 1996 con la aprobación de la Ley No. 1715 (en adelante denominada Ley INRA) y sus implicaciones en los cambios de los derechos de acceso y uso de la tierra en Bolivia, a objeto de orientar la comprensión de los procesos locales descritos en los capítulos posteriores.

La política de tierras en Bolivia se sustentan en el marco del documento de "políticas de tierras" aprobadas el año de 1994, las mismas que incorporan los siguientes objetivos básicos: a) otorgar al tema tierra un tratamiento integral, tomando en cuenta sus connotaciones económicas, sociales, culturales, políticas e históricas; b) garantizar la seguridad técnica y jurídica de la propiedad agraria, bajo cualquier forma de dominio, a fin de estimular la inversión y facilitar el funcionamiento de un mercado de tierras legal; c) promover una estructura de tenencia equitativa, priorizando el acceso a la tierra de campesinos e indígenas sin tierra; d) promover la utilización eficiente y sostenible de la tierra y de otros recursos naturales; e) impulsar y establecer un sistema jurídico institucional transparente, ágil y despolitizado para la administración del recurso tierra en general, y de la justicia en particular; y f) identificar y reservar tierras aptas para futuros asentamientos (Intervención CNRA-INC, 1995).

Las políticas de tierras en el caso boliviano, así como en otros países de América Latina, se enmarcan en una discusión más global

vinculada con la ejecución de procesos innovativos con el propósito de lograr un escenario de distribución de tierras con características más equitativas, el uso sostenible de los recursos e inversiones productivas en el marco de un contexto de seguridad jurídica; objetivos que muchas veces aparecen como contradictorios. Esta discusión se basa en el hecho de que el único rol del Estado debe ser el de levantar todas las restricciones que impiden que el mercado de tierras funcione en forma transparente y eficiente, por lo mismo, el objetivo debe ser crear seguridad en cuanto a los derechos de propiedad e implementar mecanismos eficientes de arrendamiento y venta de tierras que funcionen como incentivos de inversión, tanto en la reasignación del recurso tierra como en el desarrollo de mercados financieros (Deininger y Feder 1998). En esta dirección también existe una discusión derivada en el sentido de reivindicar el mercado como herramienta que permita tanto la redistribución de la tierra como una mayor eficiencia productiva a favor del campesino, asumiendo el Estado un rol de promotor de políticas así como en la eliminación de los factores que distorsionan el mercado (Reydon y Ramos 1996). Por el contrario, una tercera corriente manifiesta que el mercado no solamente no ha resuelto el problema de la redistribución de la tierra sino que ha profundizado la desigualdad existente (Thiesenhusen 1996). En resumen, la discusión actual está referida a cómo pueden los mercados de tierras contribuir a reducir la pobreza rural, la degradación ambiental y la falta de competitividad en el sector agrícola (Van Dam 1999).

La discusión presentada en este capítulo se concentra en los instrumentos de política previstos para alcanzar los objetivos formulados, así como en los avances logrados en el proceso de saneamiento, como el elemento central para el cumplimiento de dichas políticas. Nuestra atención privilegia en gran medida la discusión de los mecanismos propuestos por la nueva regulación de tierras destinados a enfrentar los obstáculos en el cumplimiento de los objetivos de política. Asimismo, este documento pretende evaluar las distintas posiciones de los actores sociales, particularmente de las tierras bajas en relación a la aplicación de la Ley INRA, aun cuando también se considera la posición de otros actores.

En este marco el capítulo está organizado en cuatro partes sin considerar esta introducción. La primera describe las principales distorsiones generadas por la aplicación de la Reforma Agraria de 1953 en las tierras bajas del país así como un escenario de la distribución de la tierra a fines de la década de 1990. La segunda describe las principales demandas de los actores en la aprobación de la nueva política de tierras (Ley INRA) y el contexto del debate nacional sobre este tema, así como los principales objetivos, instrumentos y efectos esperados en la aplicación de esta política. La tercera parte introduce los avances del saneamiento y de aplicación de la Ley INRA en Santa Cruz, Beni y Pando. En cuarto lugar se realiza una evaluación de la posición de los actores ante este marco legal.

1. Escenarios de aplicación de las políticas de tierras (fines de 1990)

Existe un conjunto de factores que distorsionan la aplicación de las políticas de tierras en las tierras bajas del país y que generaron contradicciones con los objetivos establecidos en la Reforma Agraria de 1953, como son: a) proporcionar tierra a los campesinos que no la poseen o la poseen de manera insuficiente, b) restituir a las comunidades indígenas las tierras que les fueron usurpadas, c) liberar a los trabajadores campesinos de su condición de siervos, d) estimular la mayor producción y comercialización de la industria agropecuaria, e) conservar los recursos naturales del territorio y f) promover corrientes de migración interna de la población rural.

En relación a la distribución de tierras fiscales, la Reforma Agraria de 1953 estableció los tamaños máximos de propiedad permitidos por tipo de propiedad, la necesidad de una disposición complementaria específica para la distribución de las tierras fiscales y su distribución a los campesinos sin tierras o a aquéllos que la poseen de manera insuficiente. Al no haberse establecido una reglamentación específica se aplicaron los tamaños máximos de propiedad definidos para la afectación de las propiedades en el occidente del país, produciéndose un nuevo proceso de concentración de tierras en el oriente. Por otra parte, los criterios

establecidos para la adjudicación de tierras fiscales fueron absolutamente arbitrarios.

El Servicio Nacional de Reforma Agraria (SNRA) y el Instituto Nacional de Colonización (INC) —el primero establecido el año 1953 y el segundo el año 1965, momento en el que finalizaba el proceso de afectación de tierras en el occidente del país— fueron las instituciones encargadas de la distribución de tierras fiscales a través de los mecanismos complementarios de la dotación y de la adjudicación, respectivamente. Pese a ello, en la práctica no existió una complementariedad entre las acciones desarrolladas por ambas instituciones, lo que dio lugar a la sobreposición de los derechos propietarios. Esta sobreposición estuvo acentuada por el hecho de que en la práctica la explotación de los recursos forestales se encontraba desvinculada de la propiedad sobre el recurso tierra.

Adicionalmente se puede destacar otro grupo de factores, no menos relevantes a los anteriores, como la interpretación confusa y malintencionada del marco legal, ausencia de coordinación entre las instituciones responsables de la dotación y adjudicación de la tierra, la intervención del presidente de la República y del ex Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios en la revisión de los procesos agrarios, la falta de un registro de las reversiones de tierras, la falta de una ley de procedimientos especiales para la distribución de la tierra y la corrupción entre las instituciones responsables del tema agrario (Hernáiz y Pacheco 2001). Son estos factores los que han impedido un acceso equitativo a la tierra, particularmente a los pequeños productores campesinos e indígenas.

El conjunto de estos factores condujo a un escenario de distribución de tierras en el país en el que los mayores índices de concentración de la propiedad agraria se ubican en las tierras bajas, donde la mayoría de las propiedades se encuentran por encima de los tamaños máximos que fueron establecidos en la Ley de Reforma Agraria de 1953. Según datos preliminares del CNRA-INC del total de tierras distribuidas en el país (46,8 millones de ha.) y beneficiarios (652.626) se tiene que el 47% de la tierra (18 millones de ha.) está en manos de un 72% del total de beneficiarios (campesinos y

colonizadores) mientras que el 53% (28,8 millones de ha.) está en poder de un 28% de los beneficiarios (medianos y grandes).

En las tierras bajas del país han sido distribuidas aproximadamente 26 millones de ha. a propietarios individuales, de las cuales 22,8 millones (87,6%) fueron adjudicadas a 78.000 propietarios medianos y grandes, y 3,2 millones (12,4%) fueron concedidas a 77.000 pequeños productores asentados en áreas de colonización, parte de las cuales han sido tituladas y otras se encuentran en trámite (Pacheco 1997).

2. La nueva política de tierras

Se ha insistido en el hecho de que la aprobación de la Ley INRA fue producto del frágil consenso logrado entre las perspectivas de los sectores campesino, indígena y empresarial, debido a que en las negociaciones las agendas políticas y sectoriales se sobrepusieron a la discusión de una visión integral del país (Urioste y Pacheco 1999). En este contexto, los intereses de los sectores entraron en conflicto con temas centrales relacionados a la distribución de tierras y que fueron previstos en la nueva legislación. Este escenario también condujo a que en la práctica muchos temas particulares relacionados con una política articulada e integral de tierras fueran superficialmente considerados, así como a la ausencia de una discusión particular de problemáticas regionales.

Como consecuencia, con posterioridad a la aprobación de la Ley INRA se constató que un conjunto de temas fueron omitidos en el debate nacional. En todo caso, las movilizaciones de los sectores jugaron un papel importante en la formulación de este nuevo marco legal, influyendo básicamente en la incorporación de algunas demandas puntuales de los pueblos indígenas y de los empresarios del oriente, mientras que el sector campesino-indígena del occidente del país, al automarginarse progresivamente de la discusión, no influyó en las definiciones del nuevo marco normativo, aspecto que es básicamente notorio en el último debate abierto en el país respecto a la aplicabilidad de esta disposición legal en las comunidades indígenas y campesinas del occidente (Hernáiz y

Pacheco 2001). En este contexto, la Ley INRA parece asumir un enfoque "camba-céntrico". [1]

La Ley INRA, sin embargo, estuvo influida por el contexto general que apuntaba a otorgar a la problemática de tierras un tratamiento integral y definitivo. En este sentido se elabora el Proyecto Nacional de Administración de Tierras que define las tareas básicas de la Comisión Nacional de Intervención e Interventora del CNRA e INC. Este proyecto consideraba en una primera fase la aprobación del marco legal correspondiente para la definición de una estructura normativa amplia que contemplaba la formulación de las leyes de modificación al Servicio Nacional de Reforma Agraria (Ley INRA), del Catastro Rural, del Registro Integrado de la Propiedad (Derechos Reales); la adecuación y modernización de la Ley de Reforma Agraria (Ley de Tierras), la creación y mantenimiento de la unidad de análisis de políticas sobre tierras (UDAPTI) y la identificación de tierras fiscales o revertidas para su futura redistribución. En una segunda fase se definió el establecimiento del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), la ejecución del catastro integrado al saneamiento, el programa de asentamientos humanos, la titulación masiva de predios y el establecimiento del registro legal catastral.

Sin embargo, del conjunto de acciones propuestas solamente se elaboró la Ley INRA, la misma que modificó la estructura del Servicio Nacional de Reforma Agraria e incorporó algunos elementos de una Ley de Tierras. El resultado no constituye una nueva Ley de Tierras, por cuanto está más bien orientado a definir los nuevos criterios para la distribución de las tierras fiscales y definir el marco procedimental para la ejecución en el país de un proceso de saneamiento. Por lo mismo, muchas de las acciones que deberían haber sido realizadas por la Comisión Interventora del CNRA e INC fueron pospuestas a la realización del saneamiento.

---

[1] Término empleado por Wigberto Rivero Pinto, Ministro de Asuntos Campesinos, indígenas y Pueblos Originarios, en ocasión de la presentación del libro: *La Ley INRA en el espejo de la historia: Dos siglos de Reformas Agrarias en Bolivia*, acto llevado en La Paz , el 15 de enero de 2001.

Tomando en cuenta que dentro de la estructura social rural del país existen diferentes sectores que se ven directamente afectados por cualquier cambio en la legislación agraria y se diferencian visiblemente por las formas de acceso y tamaño de la tierra, las demandas de unos y otros difieren considerablemente. A continuación se realiza un balance de las principales demandas de los actores al momento de la aprobación de la Ley INRA.

Cuadro 1
Demandas de los actores

Tipo de propietario	Demandas
Indígenas de las tierras bajas del llano oriental y la Amazonía.	• Constitución de Territorios Indígenas Comunitarios con derecho exclusivo al uso de todos los recursos naturales. • Autonomía de gestión político-administrativa al amparo del Convenio 169 de la OIT (homologado a Ley de la República No. 1257 del 11.07.91).
Indígenas-campesinos del altiplano y valles.	• Mayor acceso a recursos en una combinación de formas de propiedad de derecho comunitario y familiar (ambos privados). • Acceso gratuito a nuevas tierras especialmente en el área de expansión de frontera agrícola en el oriente. • Rechazo abierto al mercado de tierras y reversión de los latifundios improductivos del oriente para que éstos vuelvan a propiedad del Estado y sean redistribuidos a campesinos sin tierra o con acceso insuficiente.
Campesinos pequeños propietarios colonizadores.	• Derecho propietario familiar privado. • Dotación gratuita de nuevas tierras de colonización del Estado. • Irrestricta libertad de compra-venta de tierras. • Rechazo al mercado de tierras.
Empresarios pequeños, medianos y grandes.	• Mercado libre de tierras (seguridad en su derecho propietario, defensa de invasiones de terceros-campesinos, otros empresarios y de especuladores de tierras). • Disminución del impuesto a la propiedad de la tierra. • Eliminación de las facultades dispuestas por la Constitución Política del Estado para la reversión y expropiación de tierras que no cumplan su función económico-social.
Latifundistas propietarios de tierras no trabajadas.	• Seguridad inmediata para su derecho propietario mediante una disposición legal expedita que "saneara" automáticamente sus títulos de propiedad otorgados por Reforma Agraria. • El paso del concepto de derecho de propiedad pleno al concepto de derecho propietario absoluto. • Eliminación de prerrogativas del Estado para la reversión y expropiación. • Rechazo de cualquier forma de pago de impuesto a la propiedad de la tierra.

Fuente: Miguel Urioste y Diego Pacheco, 1999.

En este contexto, la aprobación de la Ley INRA se caracteriza por los siguientes elementos: a) aparentemente no satisfizo a ninguno de los participantes (incluidos los organismos multilaterales de cooperación) debido a que ningún sector logró introducir sus reivindicaciones a plenitud; b) refleja una especie de empate o de equilibrio inestable en torno a los intereses contrapuestos de cada sector; c) el tema de los mercados de tierras estuvo siempre en el centro del debate, desde la óptica de interés descrita para cada grupo y en función a sus experiencias concretas, pero principalmente a sus visiones de futuro dentro de una correlación de fuerzas bastante frágil en su conjunto; d) al empatarse varias visiones contradictorias y al constituirse la ley en una nueva política de tierras global, se perdió de vista un conjunto de elementos regulatorios al mercado de tierras; y e) a diferencia de otros países de América Latina, la nueva Ley de Tierras de Bolivia no incorpora a las tierras comunitarias de origen y a la propiedad comunitaria al libre mercado de tierras, porque en la situación actual de inequidad y polarización excluyente de la estructura de la propiedad el mercado de tierras tendería a hacer aún más desigual esa situación (Urioste y Pacheco 1999).

Los insumos principales para la discusión generada fueron las recomendaciones de política de tierras formuladas por algunos organismos internacionales, especialmente el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial, que constituyen un esfuerzo general para adaptar los sistemas de tenencia a las políticas globales de ajuste estructural, planteamientos que no están ausentes en el debate de aprobación de la Ley INRA y que por el contrario constituyen las líneas centrales de discusión.

Cuadro 2
Recomendaciones de política de organismos externos

Temas principales	Recomendaciones
Ordenamiento jurídico y reformas administrativas e institucionales.	• Promoción de cambios en políticas, reglamentaciones e instituciones. • Fortalecimiento de organizaciones que respalden derechos de propiedad. • Reformas administrativas e institucionales que respalden los derechos de propiedad con énfasis en el registro y el catastro y agencias gubernamentales responsables del proceso de regularización y saneamiento de la propiedad y administración de la tierra.
Regularización de la tenencia, titulación de tierras, registros y catastros.	• Evaluación y mejoramiento de las normas e instituciones que regulan las transacciones de tierras y su formalización. • Aceleración de programas de titulación de tierras, registro de propietarios y desarrollo de catastros.
Fortalecimiento de los sistemas de información y capacitación.	• Diseño y puesta en marcha de sistemas modernos de información, valorización, registro y catastro. • Capacitación del personal técnico y gerencial de instituciones participantes.
Aplicación del impuesto a la tierra rural.	• Promoción de esquemas descentralizados de recaudación (administración local de los impuestos a la tierra) para disminuir la evasión y contribuir al financiamiento de servicios complementarios al desarrollo rural. • Enfrentar la valoración administrativa de terrenos por debajo de su valor de mercado y la falta de registros actualizados.
Reforma Agraria vía mercado.	• Auspiciar proyectos pilotos de fondos de tierras que permitan comprobar la factibilidad práctica de facilitar la compra de terrenos por parte de pequeños propietarios sin introducir distorsiones o incentivos a la corrupción. • Auspiciar proyectos de emancipación de beneficiarios de programas tradicionales de reforma agraria y la modernización de los asentamientos.
Otras políticas.	• Financiar programas de estabilización económica y reforma sectorial que propicien la valorización de la tierra como bien productivo y no especulativo. • Estabilidad de precios. • Política de tratamiento balanceado no discriminatorio del sector agropecuario. • Eliminación de subsidios al crédito agropecuario. • Establecimiento de fondos de tierra (sin distorsionar precios relativos y evitando confrontación de intereses en compras subsidiadas) auspiciando proyectos experimentales.

Estas recomendaciones son introducidas de forma desigual en el nuevo marco legal. En este marco, la Ley INRA tiene los siguientes objetivos: a) permitir el acceso a la tierra a quien no la posea o la posea insuficientemente; b) garantizar la seguridad jurídica en la posesión derechos de propiedad de la tierra; c) garantizar el uso sostenible del recurso tierra; d) crear un marco institucional que separa las funciones de otorgación de derechos (a cargo del Instituto Nacional de Reforma Agraria), judiciales (a cargo de la Judicatura Agraria) y las funciones de regulación del proceso (a cargo de la Superintendencia Agraria); e) legalizar el mercado de tierras y establecer la venta de tierras fiscales como mecanismo de acceso a la tierra, a tiempo de reconocer el derecho de comunidades campesinas e indígenas de acceder a la tierra de manera gratuita; f) establecer el saneamiento de la propiedad agraria destinada a perfeccionar el derecho propietario; g) establecer un mecanismo articulado entre el pago de impuestos y la reversión; y g) desarrollar un concepto de función económico-social como el uso sostenible de la tierra de acuerdo a su capacidad de uso mayor (SIA 1998).

Una descripción de las políticas e instrumentos de política, además de los efectos esperados en cada caso, es presentada en el Cuadro 3.

Entre los más importantes elementos que se destacan de la Ley INRA se pueden detallar los siguientes. La nueva Ley de Tierras ha reconocido los siguientes tipos de propiedad: a) el solar campesino y la pequeña propiedad son considerados indivisibles e inembargables, no pagan impuestos sobre la tierra y pueden venderse; b) la mediana propiedad se caracteriza porque su volumen de producción se destina al mercado, puede venderse y paga impuestos; c) la empresa agropecuaria se explota con capital suplementario, puede venderse y paga impuestos; y d) las tierras comunitarias de origen y propiedades comunarias son consideradas inalienables, indivisibles, inembargables y colectivas y no pagan impuestos.

Se destaca que por primera vez se otorga igual derecho propietario a las mujeres, determinando la aplicación de criterios de equidad en la distribución, administración, tenencia y aprovechamiento de la tierra a favor de la mujer, independientemente

de su estado civil. Sin embargo, los mecanismos prácticos de aplicación de esta medida en los que los criterios de equidad de género no son complementarios en la mayoría de los casos con los usos y costumbres, también reconocidos en el marco legal, han impedido la conceptualización y aplicación práctica de esta disposición.

Cuadro 3
Políticas e instrumentos de política

Políticas	Instrumentos de política	Efectos esperados
Promover una estructura de tenencia equitativa y priorizar el acceso a tierras fiscales a los grupos de campesinos e indígenas sin tierras.	• Reversión por incumplimiento de obligaciones tributarias. • Expropiación con fines de utilidad pública. • Dotación preferente a comunidades sin tierra o poca tierra. • Adjudicación de las tierras fiscales en subasta pública. • La dotación a título comunal con preferencia a la adjudicación. • Indivisibilidad de la pequeña propiedad.	• Constitución de un mercado formal de tierras (ligado a mecanismos impositivos) para garantizar el uso eficiente y sostenible del recurso tierra. • Evitar la propagación del minifundio rural.
Garantizar la seguridad técnica y jurídica a la propiedad agraria bajo todos sus tipos de dominio y propiedad, a fin de estimular la inversión predial y facilitar el funcionamiento del mercado de tierras formal y legal.	• Saneamiento de tierras en tres modalidades. • Reconocimiento de propiedad privada y colectiva (propiedades comunarias y tierras comunitarias de origen).	• La planificación del desarrollo sectorial con horizontes de largo plazo. • Un proceso sostenido de inversiones sectoriales en tecnología. • Uso intensivo de capital para mejorar el acceso a mercados externos.
Promover la utilización eficiente y sostenible del recurso tierra y otros recursos naturales.	• Cumplimiento de la función social y económico-social de la tierra.	• Garantizar el uso sostenible del recurso tierra para evitar el continuo deterioro de la base productiva.

Fuente: MDSMA. Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente. 1995.

En relación a la función económico-social, el solar campesino, la pequeña propiedad, la propiedad comunaria y las tierras comunitarias de origen cumplen una función social cuando están destinadas a lograr el bienestar familiar o el desarrollo económico de sus propietario; mientras que la mediana propiedad y la empresa agropecuaria gozan de la protección del Estado en tanto cumplan una función económico-social y no sean abandonadas. En caso de nulidad jurídica plena y en caso de incumplimiento de la función económica-social procede la reversión de las tierras al Estado, las mismas que serán dotadas a comunidades indígenas o campesinas y podrán ser adjudicadas a particulares. Durante el saneamiento procede la reversión por incumplimiento de la función económico-social y con posterioridad al saneamiento la expropiación. El saneamiento es el procedimiento técnico jurídico destinado a regularizar los derechos propietarios y será realizado en tres modalidades: a) Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen (SAN-TCO); b) Saneamiento Integrado al Catastro Rural Legal (CAT-SAN); y c) Saneamiento Simple de Oficio o a pedido de parte.

Es causal de reversión el abandono de la propiedad agraria. El cumplimiento de obligaciones tributarias relacionadas con el impuesto a la propiedad inmueble agraria es prueba de que la tierra no ha sido abandonada. No pueden ser revertidas por abandono el solar campesino, la pequeña propiedad, las tierras comunitarias de origen ni la propiedad comunaria, mientras que la expropiación procede por causa de utilidad pública o cuando no cumple la función económico-social. Son causas de utilidad pública el reagrupamiento y la redistribución de la tierra, la conservación y protección de la biodiversidad y la realización de obras de interés público.

La dotación procede a título gratuito exclusivamente a favor de comunidades campesinas e indígenas. Se dispone que la adjudicación se realizará a valor de mercado y en concurso público. Las tierras fiscales deberán ser dotadas y adjudicadas de acuerdo a su vocación de uso, determinándose los siguientes criterios de preferencia: a favor de los que residen en el lugar, la dotación tiene preferencia frente a la adjudicación; y a favor de comunidades campesinas e indígenas sin tierra o aquéllas que la posean insuficientemente.

Se destaca que desde una perspectiva de análisis histórico la Ley INRA constituye una agregación de políticas dispersas dispuestas a lo largo de los últimos años, las mismas que se ajustan al nuevo marco social y económico del país vinculadas a la liberalización de los recursos naturales y su articulación con el mercado. Sin embargo, al no existir una visión de país como tampoco una reflexión que hubiera recuperado las visiones locales y regionales, no existe una dinámica de articulación de aquellas políticas dispersas en una dirección prospectiva. Por lo mismo, en muchos casos se repiten disposiciones sin contemplar su pertinencia actual y en otros se pierden de vista disposiciones que hubieran permitido regular con mayor precisión una nueva política de distribución de tierras en el país.

Por ejemplo, conceptos centrales de la Ley INRA, como el cumplimiento de la función económico-social, estuvieron ya planteados en disposiciones legales anteriores como la Constitución Política del Estado de 1938 y las sucesivas hasta la actual (1995); la identificación de las tierras comunitarias de origen tienen su antecedente más cercano en los decretos supremos dictados en los gobiernos de Paz Estenssoro (1989) y Paz Zamora (1990) que, por otra parte, asimilan solamente la visión de la ocupación de los espacios tradicionales por parte de los pueblos indígenas del oriente y son aplicados a todo el país, incluyendo a los pueblos y comunidades indígenas y originarias del occidente, pese a que los mismos presentan patrones de ocupación del espacio de distinta naturaleza;[2] el reconocimiento de los mismos tipos de propiedad establecidos en la Reforma Agraria de 1953, excluyendo la cooperativa agrícola e introduciendo nuevas denominaciones para las propiedades colectivas, en todo caso los tipos de propiedad reconocidos introducen una visión excluyente entre la propiedad privada y colectiva que no coinciden con la actual fisonomía de propiedad de las comunidades (Hernáiz y Pacheco 2001).

Tomando en cuenta que la problemática de la tierra en Bolivia durante el último siglo ha derivado en dos problemas articulados entre sí y que en la práctica no han sido solucionados, la Ley INRA no avanza

---

2 Esta discusión se encuentra ampliada en el libro *La Ley INRA en el espejo de la historia: Dos siglos de Reformas Agrarias en Bolivia*, de Irene Hernáiz y Diego Pacheco. Fundación Tierra, 2001.

sustancialmente en la necesaria comprensión y solución del "minifundio" y del "latifundio", como las acciones centrales de una política de distribución de tierras.

En relación a los procesos de concentración de la propiedad, la Ley INRA no diseña mecanismos específicos para la regulación del mercado de tierras entre propietarios individuales o particulares, no define la naturaleza del latifundio moderno en sentido que constituyen propiedades por encima del tamaño permitido por la legislación ya sean éstas explotadas e inexplotadas, así como los procedimientos no identifican la revisión de los procesos de doble dotación prohibidos por la legislación anterior que constituyeron la base de la concentración actual de la propiedad.

En relación a los procesos de división de la propiedad no identifica los mecanismos prácticos bajo los cuales se evitará la dinámica del minifundio (lo cual queda sujeto a reglamentación posterior), no identifica mecanismos de articulación entre los programas de asentamientos humanos con la población excedentaria identificada como producto del saneamiento en comunidades minifundiarias, no articula el proceso de saneamiento a la solución en terreno de la problemática del minifundio, no avanza en la solución de la división de la propiedad en comunidades indígenas y originarias que acceden a tierras comunitarias de origen.

Por lo mismo, en la práctica la Ley INRA no constituye una Ley de Tierras por cuanto se han omitido factores centrales relacionados con la distribución de la tierra, como la regulación de las ventas y transferencias, la distribución de la tierra fiscal, regulación de los derechos de terceros y pueblos indígenas en las áreas colectivas y las disposiciones relativas a tipos de propiedad en el radio urbano, entre los aspectos más importantes (*Ibid.*).

Pese a todo lo anterior, la Ley INRA constituye la primera disposición legal que establece instrumentos precisos para la distribución de las tierras fiscales en el país, como la identificación en un plazo no mayor a los diez años de las tierras fiscales de manera paralela a la otorgación de certificados de saneamiento y de títulos de propiedad sobre la tierra, la subasta pública como

mecanismo de acceso a las tierras fiscales en el marco de la adjudicación, así como la dotación de tierras fiscales a título comunal como mecanismo preferente a la adjudicación pese a que esta distribución, vinculada a los programas de asentamientos humanos, no deja de introducir una visión parcial y poco efectiva para la solución a la problemática de insuficiente acceso a la tierra en las regiones occidentales del país.

3. Evaluación parcial de la aplicación de la Ley INRA en las tierras bajas

El avance más importante está relacionado con el hecho de que bajo la modalidad de saneamiento de tierras comunitarias de origen (SAN-TCO) se han logrado más de dos millones y medio de hectáreas saneadas y dotadas a pueblos indígenas, de las cuales 900.000 se encuentran respaldadas con título ejecutorial, superficie en la que no se cuentan las aproximadamente tres millones de hectáreas tituladas con superficies provisionales y 600.000 ha. revertidas de manos de terceros a favor de los pueblos indígenas (INRA 2000). La situación por pueblo indígena es explicada detalladamente en este libro, cuando se hace referencia a los avances de esta modalidad de saneamiento en las diferentes demandas presentadas por los pueblos indígenas de las tierras bajas.

En relación a las tierras comunitarias de origen se puede destacar la existencia de: a) 16 demandas para el saneamiento y titulación de tierras comunitarias de origen interpuestas con anterioridad a la Ley INRA, las mismas que se encuentran ubicadas en los departamentos de Beni, Cochabamba, Santa Cruz, Pando, Chuquisaca y Tarija; b) ocho pueblos indígenas titulados a la promulgación de la Ley INRA sujetos a proceso de saneamiento, que se ubican en los departamentos de La Paz, Beni, Pando, Cochabamba y Tarija; y c) seis solicitudes nuevas de dotación de tierras comunitarias en los departamentos de La Paz, Beni y Pando.

En relación a los procesos de saneamiento simple (SAN-SIM) en la región de las tierras bajas se puede destacar el proyecto de saneamiento simple de oficio en la zona de la Estación Biológica del

Beni que comprende 134.257,369 ha., en el marco del convenio entre el INRA y la Dirección Nacional de Conservación de la Biodiversidad. Asimismo, el saneamiento simple para asentamientos humanos correspondiente a la zona de San Andrés, en una superficie aproximada de 59.570,4800 ha., ubicada en el cantón del mismo nombre, municipio que también ha sido contemplado en los estudios de caso correspondientes al departamento de Beni. Actualmente se viene ejecutando el saneamiento simple para asentamientos humanos en la zona de Ixiamas (norte del departamento de La Paz) en una superficie aproximada de 170.018,3649 ha. El proyecto de saneamiento en el gasoducto del departamento de Santa Cruz se ha iniciado el año 2000 en una superficie de 2.689,7377 ha. (provincias Cordillera y Germán Busch) (INRA, 2000).

Las actividades de saneamiento integrado al catastro legal (CAT-SAN) están relacionadas con el componente del PNAT saneamiento y catastro rural financiado por el Banco Mundial, el mismo que fue adjudicado a un consorcio dirigido por la empresa española INIYPSA. Actualmente se viene realizando el saneamiento en una superficie de 1.981.649 ha. que corresponde a la zona de San Julián, San Pedro, Pailón, Yapacaní, Ipitá, Gutiérrez y Lagunilla del departamento de Santa Cruz; varias de estas áreas también han sido seleccionadas como estudios de caso para el departamento de Santa Cruz. El proyecto más reciente se inició en agosto de 1999 con el apoyo del Fondo Nórdico de Desarrollo (NDF), el contrato fue adjudicado a la empresa dinamarquesa KAMPSAX, en una superficie de 884.494 ha. (INRA 2000).

Adicionalmente en el departamento de Santa Cruz se habrían atendido 1.800 solicitudes de saneamiento simple y se tendrían 170 procesos de saneamiento con pericias de campo; para el año 2000 se tenía previsto sanear 10 millones de ha. de las 37 millones que aproximadamente pertenecen a ese departamento. En el departamento del Beni se habrían procesado 900 solicitudes de saneamiento simple a pedido de parte estableciéndose un convenio con la Federación de Ganaderos del Beni; asimismo se ejecuta saneamiento en la modalidad de CAT-SAN solamente en la provincia Ballivián. En el departamento de Pando se viene realizando el saneamiento simple de oficio como resultado de las negociaciones de mediados del año 2000 entre los pueblos indígenas y el gobierno (INRA 2000).

Se estima que el área a sanearse a nivel nacional corresponde a 54.000.000 ha. Tomando en cuenta los datos anteriores, actualmente existe una superficie en ejecución de saneamiento de 30.373.392 ha. Por lo mismo, la superficie estimada para saneamiento en el país en los próximos años corresponde a 23.626.608 ha. El DS 25763, aprobado en mayo de 2000, acorta los términos y plazos de la ejecución del saneamiento y el nuevo Reglamento de la Ley INRA pretende facilitar los procesos de saneamiento en tierras comunitarias de origen. Sin embargo, con anterioridad a este decreto también se han tomado medidas para que los plazos y términos del procedimiento de saneamiento sean más cortos, es el caso de la promulgación del DS 25323 de marzo de 1999. Los resultados sin embargo han sido los mismos: lentitud y atraso.

4. Posición de los actores

Como respuesta al acuerdo firmado en septiembre de 2000 en relación a la sustitución de la Ley INRA, los actores involucrados han manifestado progresivamente su opinión. En principio debemos destacar que la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSTUCB), que representa a los campesinos e indígenas del occidente del país, presentó en septiembre de 1997 una demanda de inconstitucionalidad de algunos artículos de la Ley INRA, básicamente en lo que se refiere a las superficies de la propiedad agraria, el pago del impuesto como mecanismo de conservación de la propiedad agraria y causales de expropiación (CSUTCB, FNMCB-BS, CSCB 1998). A fines de 2000 un sector de campesinos indígenas ubicados preferentemente en el altiplano logró firmar un acuerdo para la sustitución (desde la perspectiva de este sector) y solamente de modificación de algunos artículos (desde la perspectiva del gobierno), interrogando los postulados y la aplicación concreta de las políticas y los instrumentos de la Ley INRA en el occidente del país. Este sector ha presentado una propuesta alternativa denominada Ley INDIO (Instituto Nacional de Desarrollo Indígena Originario) para su discusión, que trasciende la temática de tierras y avanza a una propuesta para una nueva comprensión de los pueblos indígenas de occidente.

El sector empresarial del oriente ha logrado en los primeros años del gobierno de Hugo Banzer (1997) cambios significtivos en lo que se refiere a las formas y plazos para el pago de impuestos a la propiedad rural, los mismos que se constituyen en su principal demanda modificatoria a la Ley INRA. Al haberse logrado lo anterior, y de manera sucesiva, las actuales organizaciones empresariales mantienen el criterio que la Ley INRA no debe ser modificada en el actual contexto político.

La Ley INRA estableció que la base imponible para la liquidación del impuesto que grava la propiedad inmueble agraria sería la que establezca el propietario de acuerdo al valor que éste atribuya a su inmueble. La Ley INRA determina que el impuesto se determina aplicando el 50% de las alícuotas fijadas en la Ley Tributaria. Como ya se mencionó, en primer lugar se consiguió el establecimiento de prórrogas para el pago del impuesto rural y posteriormente con la Ley de Reactivación Económica (mayo, 2000) se definió que los impuestos a la tierra excluyan las mejoras. Actualmente existe una discusión en curso respecto a los alcances e implicaciones del método del autoavalúo contemplado en la Ley INRA en lo que se refiere a la incorporación o no de las mejoras a la propiedad rural.

En lo que se refiere al saneamiento, existe un criterio bastante generalizado en sentido que el Estado es el responsable de ejecutar el saneamiento simple de oficio, tomando en cuenta que el saneamiento de oficio a pedido de parte resulta bastante costoso para los propietarios, pese a que varios propietarios no cuentan con documentación legal que acredite su derecho propietario y si la tienen es incompleta. Tomando en cuenta que no existen los recursos financieros suficientes para realizar el saneamiento es de suponer que los propietarios prefieren mantener el estado de situación de la tierra en un latente *statu quo*.

Los indígenas, como se puede advertir en las cifras presentadas en este libro y en los avances del proceso de saneamiento, son los más beneficiados con la aplicación de la Ley INRA. Los indígenas se han manifestado contrarios a cualquier modificación de la actual política de tierras establecida en este marco legal. Sin embargo, debe destacarse que en los continuos procesos de negociación con el gobierno los indígenas han logrado, a través de los cambios en el Reglamento,

introducir la mayor parte de sus demandas, pese a que muchos de estos cambios son contradictorios a lo establecido en la Ley INRA. Entre estos cambios se puede destacar la clarificación en la verificación de la función económico-social y el acortamiento de plazos y términos. En este marco, la mayor dificultades con la que tropieza el saneamiento de tierras comunitarias de origen es la lentitud de este proceso. Los colonizadores también han conseguido —en la última marcha indígena— que se disponga de un precio simbólico por hectárea en el caso de adjudicaciones a poseedores.

En conjunto se puede resumir que los sectores han conseguido por la vía de las movilizaciones si bien no la modificación de la Ley INRA por lo menos su aplicación distorsionada a través de la modificación de su Reglamento o disposiciones legales específicas de menor rango jurídico. A la fecha los aspectos que deberían ser cambiados o sustituidos son todavía inciertos y carecen de consensos locales, regionales y nacionales.

Bibliografía

CSUTCB, FNMCB-BS, CSCB
1998 Demanda de inaplicabilidad por inconstitucionalidad de la ley 1715 y su reglamento DS 24784.

Deininger, Klaus y Feder, Gershon
1998 *Land institucions and land markets*. Banco Mundial. Washington.

Hernáiz, Irene y Pacheco, Diego
2001 *La Ley INRA en el espejo de la historia: Dos siglos de Reformas Agrarias en Bolivia*. Fundación TIERRA.

INRA
2000 *Memoria 1996-2000*. Instituto Nacional de Reforma Agraria. La Paz.

Intervención CNRA-INC
1995 *Proyecto Nacional de Administración de tierras (PNAT)*. Convenio de crédito 2742-BO. Manual de implementación del proyecto. La Paz.

MDSMA
1995 *Hacia una nueva legislación agraria*. Secretaría Nacional de Planificación. Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente. La Paz.

Pacheco, Pablo
1997 *Políticas de tierras y desarrollo rural*. La Paz: CEDLA.

Reydon, Bastiaan y Ramos, Pedro
1996 *Mercado y política de tierras, experiencias en América Latina.* UNICAMP/FAO. Sao Paulo.

SIA
1998 *Informe-Memoria. Gestión 1997-1998.* La Paz.

Thiesenhusen, William
1996 *Trends in land tenure issues in Latin America: experiences and recommendations for development cooperation.* GTZ.

Urioste, Miguel y Pacheco, Diego
1999 *Mercado de tierras en un nuevo contexto (Ley INRA).* Fundación TIERRA.

Van Dam, Chris
1999 *La tenencia de la tierra en América Latina: el estado de arte de la discusión en la región.* Unión Mundial para la Naturaleza (UICN). Borrador.

CAPÍTULO DOS

Políticas forestales y acceso a los recursos del bosque

Pablo Pacheco Balanza

Introducción

Este capítulo está orientado a revisar las implicaciones sociales de los cambios en los derechos forestales para el manejo de bosques como resultado de la reforma de las regulaciones forestales contenidas en la nueva Ley Forestal y su Reglamento, aprobados en 1996. La nuevas normas forestales se han impuesto como principal objetivo la utilización sostenible y la protección de los bosques, y consideran que ello puede alcanzarse a través de la promoción del desarrollo forestal sostenible. Dicho concepto incluye tres dimensiones básicas: el estímulo al desarrollo económico del sector forestal, la protección de los servicios ecológicos de los bosques y el acceso equitativo a los bosques y a los beneficios económicos que se obtienen del manejo forestal (BOLFOR 1997). No obstante, la experiencia boliviana, entre otras, muestra que en la práctica resulta difícil reconciliar estos objetivos, que en muchos casos suelen ser contradictorios.

Debido a los alcances más globales del estudio del que este capítulo forma parte, nuestra atención privilegia en gran medida la discusión de los mecanismos propuestos por la nueva regulación forestal destinados a enfrentar los obstáculos, muchos de ellos generados por anteriores intervenciones de política, que han impedido el acceso equitativo a los recursos del bosque a un grupo bastante heterogéneo de actores sociales cuyos ingresos dependen en algún grado de esos recursos, entre ellos, compañías forestales, dueños de aserraderos, motosierristas y grupos de indígenas y campesinos. Adicionalmente, nos interesa realizar una evaluación de los principales avances realizados en ese sentido después de cuatro años de

implementada la nueva Ley Forestal. En síntesis, nuestro objetivo básico consiste en revisar las interacciones que, en el caso boliviano, se presentan entre políticas forestales y el acceso a los recursos del bosque por los actores sociales.

Este trabajo está basado principalmente en la revisión de información estadística secundaria y de resultados de investigación recientes orientados a identificar, desde distintos ángulos, las implicaciones sociales del actual esquema de políticas forestales. El capítulo está organizado en cuatro partes sin considerar esta introducción. La primera describe las características de los bosques en las tierras bajas de Bolivia, la segunda propone un recuento de los principales cambios en la política forestal y la evolución de algunos indicadores económicos del sector forestal, la tercera discute las implicaciones de las reformas de las políticas forestales en la reasignación de los recursos forestales y algunas demandas de los actores sociales vinculadas con el manejo de bosques, en la cuarta se presentan las principales conclusiones.

1. Las tierras bajas de Bolivia y sus bosques

Las tierras bajas de Bolivia, como se utiliza el término aquí, incluyen la totalidad de los departamentos de Beni, Pando y Santa Cruz y las áreas tropicales de Cochabamba y La Paz. La mayor parte de la región está localizada a menos de 500 metros sobre el nivel del mar, aunque algunas áreas de las Yungas de La Paz y Cochabamba se encuentran a mayor altura (Montes de Oca 1989). La superficie con bosques cubre cerca de 440.000 kilómetros cuadrados en las tierras bajas, o sea el 57% de su superficie total (MDSMA 1995a).

Ecológicamente, las tierras bajas integran cinco zonas: 1) los bosques húmedos de las tierras bajas amazónicas; 2) las llanuras del Beni, caracterizadas por sabanas naturales y pequeños parches de bosques, gran parte de los cuales se inunda estacionalmente; 3) la región de la Chiquitanía, cuyos bosques semideciduos son típicos de áreas ligeramente más secas; 4) la región semiárida del Chaco, con bosques de menos altura y menos productivos, adaptados a su clima seco; y 5) la región montañosa y húmeda de los Yungas,

que forma una área de transición entre los trópicos bolivianos y las tierras altas (*Ibid.*).

En 1992, la región tenía aproximadamente 2,1 millones de habitantes, de los cuales sólo 810.000 vivían en áreas rurales, lo que implica una población rural con un promedio de densidad apenas ligeramente superior a una persona por kilómetro cuadrado (INE 1993). De estos, entre 180.000 y 220.000 eran indígenas, incluyendo ayoreos, chimanes, chiquitanos, guaraníes, guarayos, mostenes, moxeños, tacanas, sirionos y yuracares, entre otros (Díez Astete y Reister 1996). La mayor parte de la población rural de las tierras bajas se concentra en las áreas de colonización de los llanos cerca de la ciudad de Santa Cruz y en las regiones de los Yungas de Cochabamba y La Paz, las que han sido también importantes focos de deforestación (Pacheco 1998).

El potencial de los bosques para el aprovechamiento forestal en las tierras bajas es diverso porque está relacionado con la composición heterogénea de especies que tienen los bosques en las diferentes zonas. No obstante, algunas generalizaciones son posibles. La primera es que las especies consideradas como más valiosas son crecientemente más escasas, entre ellas la mara (*Swietenia macrophylla*), roble (*Amburana cearensis*), cedro (*Cedrela spp.*) y morado (*Machaerium scleroxylon*). La segunda es que especies clasificadas como comerciales pero menos valiosas son abundantes, entre ellas el curupaú (*Anadenanthera colubrina*), momoqui (*Caesalpinia pluviosa*), tasaá (*Poeppigia procera*), cambará (*Vochysia haenkeana*), ochoó (*Hura crepitans*), verdolago (*Terminalia amazonica*) y bibosi (*Ficus sp.*), entre varias otras (Dauber *et al.* 1999).

Como la tala en Bolivia es altamente selectiva, con bajos volúmenes de madera talada por hectárea, el daño a los árboles restantes tiende a ser limitado (Gullison y Hardner 1993). No obstante, ello ha conducido a que especies como la mara y el cedro hayan sido explotadas a niveles insostenibles, con pocos esfuerzos dirigidos a garantizar su futura regeneración. A medida que las existencias de las especies valiosas se vuelven más escasas se incrementa la extracción de especies más abundantes pero menos conocidas, pero también emergen problemas con la regeneración de muchas de estas otras

especies. Un estudio sobre 68 especies arbóreas de mayor importancia económica y ecológica en el país menciona que la regeneración de un 60 por ciento de las especies evaluadas es inadecuada, y los problemas de regeneración son más agudos para las especies más valiosas. Entre las principales causas de la falta de regeneración natural se incluye la falta de árboles semilleros y el control de la vegetación competidora (Mostacedo y Fredericksen 2000). Además se ha sugerido que la regeneración de las especies comerciales está en riesgo si es que no se aplican tratamientos silviculturales que contribuyan al manejo sostenible del bosque (*Ibid.*).

No obstante, la principal amenaza a la biodiversidad no es precisamente la degradación forestal asociada al aprovechamiento de la madera sino las presiones de deforestación. El porcentaje de deforestación en las tierras bajas bolivianas ha sido bajo en comparación a otros países tropicales, con menos de 0,2% de bosques eliminados cada año entre 1985 y 1990 (CUMAT 1992), aunque en años recientes la deforestación ha tendido a incrementarse significativamente. Pese a que las estadísticas de cambios en el uso del suelo son todavía confusas, algunos estudios recientes proporcionan más claridad al respecto. De acuerdo al Mapa Forestal del MDSMA (1995), entre 1975 y 1993 se habría eliminado en el país una cobertura boscosa aproximada de 3,02 millones de ha., a una tasa de 168.000 ha./año. Otra estimación para el conjunto de las tierras bajas de Bolivia, incluyendo un área de 82,35 millones de ha. de las cuales 47,18 millones de ha. son bosque, indica que para un período que va de mediados de los 80 (1984-87) a principios de los 90 (1992-94) se habrían perdido 1,38 millones de ha. de bosque, a una tasa equivalente de 242.700 ha./año para toda el área analizada (Steininger *et al.* 2000b). Mientras que en el primer caso la tasa de deforestación anual es del 0,314%, en el segundo llega a 0,514%.

La mayor parte del crecimiento de la deforestación ha ocurrido en el departamento de Santa Cruz, principalmente en el área que se conoce como zona de expansión. La tasa anual de deforestación para ese departamento fue estimada en 40.000 ha./año entre 1985 y 1990, 78.000 ha./año entre 1989 y 1992 y en 117.000 ha./año entre 1992 y 1994 (Morales 1993). Estimaciones más precisas para la zona de expansión (un área de 1.953.300 ha.), basadas en un análisis interanual

de imágenes de satélite para el período 1975-1998, indican que dichas tasas se incrementaron exponencialmente. Ésta fue de 8.700 ha./año hacia fines de los 70 y principios de los 80, se incrementó a 18.300 ha./ año durante mediados de los 80 y alcanzó una magnitud equivalente a 123.400 ha./año en 1996. Entre 1996 y 1998 la deforestación en la zona habría declinado ligeramente a 96.200 ha./año. No obstante, hacia 1998 el área total deforestada de bosque chiquitano ascendió a 810.000 ha., de las cuales más de la mitad fue deforestada en los últimos seis años del período indicado (Steininger *et al.* 2000a).

La expansión de la gran producción de soya en el área del Pailón-Los Troncos en Santa Cruz ha sido la principal causa inmediata de la acelerada expansión de la conversión de bosques a la agricultura. No obstante, aunque las empresas medianas y grandes vinculadas al mercado externo han sido las principales responsables de la acelerada deforestación, la siembra de alimentos por pequeños campesinos en el noreste y norte de Santa Cruz, norte de La Paz y el Chapare en Cochabamba también ha influido en la conversión de bosques, aunque en menor grado. La ganadería en gran escala en el este de Santa Cruz es también una causa para la deforestación y aunque su participación es relativamente baja tiende a crecer (Pacheco 1998).

2. Las políticas públicas y el desarrollo sectorial

La más importante expansión del aprovechamiento de madera en las tierras bajas se produjo en la década de los años 70, hacia el norte del departamento de Santa Cruz, siguiendo las iniciativas de diversificación de la base productiva en este departamento. Hacia fines de esa década, con la apertura de los caminos de penetración hacia el Beni, las empresas forestales comenzaron a incursionar en estas nuevas zonas debido a que las especies finas virtualmente se habían agotado en los bosques cruceños por los acelerados ritmos de extracción que caracterizaron a la explotación forestal (Quiroga y Salinas 1996). En la década de los 90 se amplió la ocupación de áreas forestales por las empresas madereras en los bosques húmedos del norte del país, en parte estimulada por la aprobación del Plan Soberanía, Conservación y Desarrollo en 1994, mediante el cual se asignaron contratos de aprovechamiento de largo plazo a más de una decena de empresas

madereras en las áreas fronterizas del departamento de Pando (Pacheco y Kaimowitz 1998).

Aunque la explotación de bosques estuvo legalmente limitada a las áreas clasificadas como reservas forestales de producción permanente, su aprovechamiento se extendió sobre extensas superficies en áreas forestales no-clasificadas (Stolz 1986). Es así que hacia principios de los 90, casi el 70% de los contratos de aprovechamiento forestal fueron asignados en bosques fiscales no clasificados como bosques de producción y una importante proporción se encontraba sobrepuesto a tierras ocupadas por poblaciones indígenas o propiedades individuales (World Bank 1993). Las empresas grandes mantuvieron áreas de corte en los bosques de producción permanente, en tanto muchas empresas medianas y pequeñas sólo accedieron a contratos de aprovechamiento único y/o extrajeron madera de las parcelas de colonos (Stolz 1978).

Los propietarios privados e indígenas no tenían derechos legales sobre la madera de sus tierras porque las regulaciones, contenidas en la Ley Forestal de 1974, cedieron el usufructo de los bosques a las empresas madereras. Ello usualmente generó importantes conflictos por los derechos de corte entre las empresas grandes y productores informales de madera quienes cortaban la madera antes del arribo de los concesionarios (Stearman 1983), aunque en otros casos eran los mismos agricultores quienes cortaban la madera (Stolz 1986). Los productores informales, más conocidos como piratas, cuartoneros o motosierristas, se expandieron principalmente en la zona de Rurrenabaque y en los poblados de la provincia San Ignacio de Velasco en Santa Cruz. La relación de estos productores con las empresas forestales ha sido contradictoria porque si bien competían con las concesiones forestales por la madera, en algunos casos establecieron relaciones de complementariedad con ellas porque les abastecían de madera (Kraljevic 1996, Pacheco y Kaimowitz 1998).

La intervención de los bosques para el aprovechamiento maderero fue en parte consecuencia de los privilegios que recibieron los empresarios madereros en cuanto al acceso a concesiones baratas,

bajos impuestos para el aprovechamiento de la madera o altos niveles de evasión no penalizados y permisos extralegales que obtuvieron para convalidar derechos de aprovechamiento forestal. Esta lógica de subsidios indirectos descansó en la premisa de que había una amplia disponibilidad de bosques que no estaban siendo aprovechados y que había que utilizar las maderas valiosas para exportar, sin importar los bajos ingresos que el Estado recibía por el uso de esos recursos (Pacheco 1998). Hacia fines de los 80 la mayor parte de la madera era exportada como madera simplemente aserrada, la industria de procesamiento consistía mayormente de aserraderos rudimentarios y unas pocas industrias más sofisticadas (López 1993).

El promedio anual de extracción de madera entre 1980 y 1985 fue de 295.884 m^3, y en 1995 el volumen de extracción llegó a 448.700 m^3. Casi las dos terceras partes de dichos volúmenes correspondieron a cinco especies: mara (*Swietenia macrophylla*), roble o tumi (*Amburana cearensis*), ochoó (*Hura crepitans*), serebó (*Schizolobium sp.*) y cedro (*Cedrela sp.*), aunque cada vez es más importante el aprovechamiento de otras especies (CNF 1995). Las exportaciones de madera fueron de $US 31 millones en 1980, bajaron a $US 5,8 millones en 1985 y se incrementaron a $US 78,9 millones en 1996 (BCB 2000). La fuerte caída observada en 1985 se debió a los efectos de las tasas diferenciales entre el tipo de cambio oficial y paralelo que desincentivaron las exportaciones durante el período de la crisis económica (Anderson *et al*. 1995). La recuperación posterior se debió a las políticas de devaluación de la moneda y los incentivos fiscales a las exportaciones asociadas con la aplicación del programa de ajuste estructural (Kaimowitz *et al*. 1999).

La expansión del aprovechamiento maderero implicó una mayor degradación de los bosques porque se extrajeron volúmenes de las principales especies de manera insostenible sin mayor atención a los principios de manejo forestal. La falta de manejo fue explicada de distintas formas. Mientras algunos sostenían que, desde el punto de vista privado, las actividades de manejo no eran rentables dados los altos costos de oportunidad para invertir en estas prácticas (World Bank 1993), otros explicaron esta situación por fallas institucionales que debilitaron el sistema de regulación de la extracción forestal y que se expresaron en el predominio de contratos de corto plazo, poco

control sobre volúmenes extraídos y altos grados de evasión impositiva, además de conflictos de superposición de derechos (Andaluz *et al.* 1996, Stolz y Quevedo 1992).

Las irregularidades en la administración forestal y la ineficiencia en la extracción maderera llevaron a la declaración de una Pausa Ecológica Histórica, que fue reglamentada recién en agosto de 1991 (DS 22884), que pretendía corregir la inadecuada implementación de la Ley Forestal de 1974. Esta medida dispuso la paralización del otorgamiento de concesiones forestales por un plazo de cinco años, la clasificación de los bosques y el ordenamiento del uso de la tierra y de las áreas protegidas. También instruyó la aplicación de medidas para la revisión de los contratos de aprovechamiento y estableció mecanismos de fiscalización del aprovechamiento maderero (MDSMA 1995b). Andaluz *et al.* (1996) indican que, en la práctica, esta pausa no fue aplicada y, más aún, que provocó efectos contrarios a los deseados porque generó incertidumbre sobre los plazos y estabilidad de los contratos, lo que posiblemente aceleró las tasas de extracción.

Esos fueron los antecedentes que alentaron la reforma de las políticas forestales a mediados de los 90, luego de un largo proceso de negociación entre sucesivos gobiernos, el sector privado forestal, indígenas y otros actores sociales. La discusión estuvo principalmente centrada en la definición de los tipos de derechos forestales, la magnitud del impuesto a la actividad forestal y la estructura del sistema público forestal (Pavez y Bojanic 1998). En julio de 1996 fue aprobada la nueva Ley Forestal (No. 1700), la que implicó un giro importante en la orientación de las políticas para el sector. Sus objetivos incluyen el promover un uso más sostenible de la tierra y de los recursos forestales y una distribución más equitativa de esos recursos entre la población. Estas políticas se interceptan con el proceso de descentralización y llevan a la construcción de una nueva institucional para la gestión de los recursos forestales (ver Cuadro 1).

Cuadro 1
Nuevas regulaciones para el sector forestal y efectos esperados

Tipo de regulaciones	Efectos esperados
Tierras	
• Garantiza derecho propietario de la mediana y gran propiedad previo cumplimiento de la función económica-social del suelo y pago de impuestos. Abandono es causal de reversión. • Reconocimiento de los derechos de propiedad colectivos a pueblos indígenas y de su acceso exclusivo a recursos forestales. • Dotación preferente de tierras a comunidades con poca tierra. • La adjudicación de tierras fiscales a valor de mercado.	• Limitar la concentración ociosa de la tierra. • Garantizar derechos propietarios y promover la inversión productiva en la agricultura y agroforestería. • Garantizar el acceso de los pueblos indígenas a los recursos forestales y promover actividades de manejo. • Promover una distribución más equitativa y transparente de las tierras fiscales disponibles.
Derechos forestales	
• Régimen de concesiones por 40 años con posibilidades de renovación sucesiva previas auditorías forestales. • Autoriza el aprovechamiento forestal en propiedades privadas y en tierras de pueblos indígenas (TCO). • Los municipios cuentan con una superficie máxima del 20% de los bosques fiscales de su jurisdicción (AFRM) a ser asignados como concesiones a grupos sociales locales (ASL).	• Eliminar la incertidumbre de derechos de uso y estimular la inversión de largo plazo en el manejo. • Promover el manejo sostenible del bosque y uniformizar derechos sobre la tierra y el bosque. • Permitir el acceso de pequeños productores de madera, organizados en agrupaciones, a recursos forestales con el apoyo de los gobiernos municipales.
Impositivas	
• Los impuestos a la propiedad agraria se fijan mediante avalúo. • Los pequeños productores están exonerados del pago de impuesto. • Impuesto por superficie para concesiones forestales. • Los propietarios privados y el aprovechamiento forestal en TCO sólo pagan sobre el área total forestal intervenida anualmente. • Las ASL pagan un impuesto variable según superficie intervenida • Distribución de una parte de las patentes forestales a prefecturas y municipios a ser destinada a actividades del sector.	• Promover la valorización de la tierra acorde con los niveles de mercado, excepto para pequeños. • Limitar la concentración de áreas forestales y mejorar los niveles de recaudación, promoviendo un uso integral de las especies en las áreas intervenidas. • Promover una mayor equidad en la distribución de las rentas forestales y mejorar la eficiencia en la ejecución del gasto público.
Descentralización	
• Prefecturas encargadas de investigación y apoyo a UFM. • Delegan funciones a municipios en gestión forestal las que deberán ser realizadas a través de la constitución de UFM.	• Aprovechar capacidades institucionales regionales. • Desarrollar instituciones y capacidades locales para promover el manejo forestal sostenible involucrando la activa participación de poblaciones locales.

(Continúa)

Cuadro 1 *(Continuación)*
Nuevas regulaciones para el sector forestal y efectos esperados

Tipo de regulaciones	Efectos esperados
Instrumentos de gestión • Obligatoriedad de elaborar planes de manejo forestal, planes de abastecimiento de materia prima y desmonte. • Formulación de planes de ordenamiento predial (POP) como requisito para operaciones de desmonte (esta condicionalidad ha sido anulada para pequeños productores). • Formulación de planes de ordenamiento territorial (PLOT) y Planes de Uso del Suelo (PLUS) a nivel nacional, departamental y municipal.	• Posibilitar la ordenación del recurso forestal y estimular su manejo según criterios técnicos. • Promover el respeto a la vocación de uso del suelo y posibilitar la identificación de servidumbres ecológicas y áreas para uso forestal • Facilitar la planificación del uso de los recursos y posibilitar la clasificación de tierras y la determinación de recomendaciones de uso.

Siglas: TCO, Tierra Comunitaria de Origen; AFRM, Área Forestal de Reserva Municipal; ASL, Agrupación Social del Lugar.
Fuente: Ley Forestal No. 1700, 12 de julio de 1996; Ley del SNRA No. 1715, 18 de octubre de 1996.

El reconocimiento de derechos forestales a propietarios privados y pueblos indígenas ha sido un paso importante que contribuye a una mejor distribución de los beneficios económicos generados por la actividad forestal, aunque todavía no se conoce el impacto que ello ha tenido en los ingresos de estas poblaciones y son pocos los grupos indígenas que actualmente están realizando manejo de bosques. Asimismo, la posibilidad de asignar áreas forestales para grupos sociales locales a través de los gobiernos municipales puede contribuir efectivamente a la democratización de las áreas forestales, aunque todavía está en duda la eficacia de este sistema. El hecho de que los municipios reciban recursos para supervisar las actividades de manejo forestal dentro de sus jurisdicciones y apoyar las operaciones en las áreas forestales municipales ha significado un paso importante en la devolución de parte de las rentas públicas generadas por la actividad forestal. No obstante, todavía persisten desencuentros institucionales entre el nivel nacional y los gobiernos municipales. Además, los avances de las municipalidades en la gestión forestal son bastante heterogéneos (Pacheco 2000).

La aplicación de la nueva normatividad forestal ha conllevado efectos positivos en la promoción del manejo forestal en la medida en que se han reducido las áreas controladas por las concesiones de 20,7 a poco menos de seis millones de hectáreas. El nuevo régimen promueve una eficiente recaudación de patentes forestales y ha reducido los márgenes de corrupción en su recaudación y administración. No obstante, en 1998, el monto recaudado por patentes forestales era de $US 9,59 millones, y en 1999 se redujeron en $US 2,41 millones al tipo de cambio actual (Superintendencia Forestal 2000). Además, la mora del pago de la patente a la Superintendencia Forestal (SF) por las concesiones llega a $US 3,20 millones (Cámara Forestal de Bolivia 2000). También se ha promovido la extracción bajo planes de manejo para garantizar la sostenibilidad del aprovechamiento forestal. De acuerdo a la SF (2000), el área forestal bajo regulación asciende a 6,71 millones de ha., incluyendo concesiones forestales, TCO, ASL y propietarios privados.

No obstante, todavía son deficientes los sistemas de control del cumplimiento de estos planes y existen márgenes para el aprovechamiento informal de bosques sin las respectivas autorizaciones. Las fuentes de la informalidad son diversas y se convierten en una amenaza para el manejo forestal. En parte provienen de la poca eficacia del sistema público institucional de control y fiscalización, pero también es una resultante de los costos que implica para los productores el seguir las normas y regulaciones forestales. La magnitud del aprovechamiento informal resulta muy difícil de cuantificar. Entre 1997 y 1999 la Superintendencia Forestal inició casi 2.500 procesos contra infractores a las regulaciones forestales (SF 1998, 1999 y 2000). Stocks (1999: III-1) menciona que es posible que los decomisos efectuados en ese período no representen más de un 10% del total de madera ilegal que está siendo aprovechada proveniente de bosques no manejados.

En la gestión 1998, la SF autorizó la extracción de 1.379.326 m^3 de madera en rola a los diferentes actores que hacen aprovechamiento forestal, incluyendo lo autorizado por desmonte, pero efectivamente sólo se extrajo 796.828 m^3. En 1999 se ha extraído un volumen de 502.427 m^3 de un total de 1.586.659 m^3 autorizados lo que implica una reducción del 37%, aunque puede ser algo menor puesto que no todos

los Certificados Forestales de Origen (CFO) fueron procesados para determinar este dato. Entre los argumentos que explican esta contracción, la Cámara Forestal de Bolivia (1997) indica que se debió a la eliminación del régimen de excepción establecido por el gobierno en 1998 que permitió la producción de significativos volúmenes al margen del modelo forestal previsto en la Ley Forestal No. 1700.[1] Además sugieren que la disminución de la producción en las concesiones forestales y propiedades privadas se debe a la rigidez de las normas técnicas, la crisis económica que afecta a los mercados internos y la contracción de los mercados externos demandantes de la oferta forestal (Moreno 2000).

La exportación de productos forestales maderables alcanzó durante el año 1998 un total de $US 76,2 millones. En 1999 descendieron a $US 72,8 millones. De aproximadamente 40 especies exportadas durante ese período, las principales fueron el cedro, mara y roble. Los productos primarios, compuestos principalmente por maderas aserradas, listones y vigas constituyen el principal rubro del volumen de las exportaciones y se han visto afectados por la disminución global de las ventas a los mercados internacionales durante la gestión 1999. En tanto, los productos elaborados y semielaborados han amortiguado significativamente la caída del valor exportado debido al incremento en sus precios (SIFOR/BOL-CFB 2000).

3. Los actores sociales y los derechos forestales

3.1. La distribución de las tierras forestales

Como se mencionó, con la aprobación de la nueva legislación de tierras (Ley No. 1715, octubre de 1996) y de la nueva Ley Forestal

[1] Este régimen fue normado mediante Resolución No. 019/97 de julio de 1997 que autorizaba a los propietarios privados a explotar madera previa presentación de un plan operativo de aprovechamiento y los obligaba al pago de una patente forestal por volumen. El mencionado régimen debía durar hasta diciembre de 1997 pero luego fue extendido por 120 días adicionales y luego se permitió la extracción de los volumenes que habían sido autorizados y pagados hasta abril de 1998, fecha que posteriormente fue nuevamente ampliada hasta el 6 de agosto de 1998 según instructivo No. 09/98 de la SF.

se reconoce el derecho exclusivo de aprovechamiento forestal en áreas de Tierras Comunitarias de Origen (TCO) que son espacios geográficos ocupados por 36 grupos étnicos localizados en las tierras bajas. Además, las áreas clasificadas como reservas forestales municipales pueden ser entregadas en concesión a asociaciones organizadas de pequeños productores madereros, actualmente conocidas como Asociaciones Sociales del Lugar (ASL). Por último, la fusión de los derechos de propiedad de la tierra con la de bosques permite a propietarios individuales hacer uso de ese recurso.

Bajo los distintos esquemas señalados, todos los actores sociales rurales con acceso a tierras forestales públicas o privadas —sean individuales o comunales— pueden realizar actividades de aprovechamiento forestal en tanto elaboren y cumplan con los instrumentos de gestión forestal, tal como lo ha normado la legislación forestal, a saber: los Planes de Manejo Forestal (PMF) y los Planes Operativos Anuales Forestales (POAF).

De acuerdo a la UCPOI (1998), existen 2,89 millones de ha. tituladas como TCO, 1,36 millones de ha. son tierras con inmovilización preliminar y 11,75 millones de ha. son tierras con demandas de inmovilización en favor de poblaciones indígenas, haciendo un total de 15,97 millones de ha. y, si se incluye un parque nacional de 3,44 millones de ha. bajo manejo exclusivamente indígena, ésta cifra sube a 19,42 millones de ha. (el 17,68% de las tierras bajas). Estimaciones disponibles sobre la superficie potencial de uso forestal dentro de las áreas de TCO indican que ésta va aproximadamente de cinco a siete millones de hectáreas (Stocks 1999).

Desde la última década, progresivamente las comunidades indígenas desarrollan iniciativas de gestión forestal en escala comercial y bajo las normas de manejo forestal estipuladas en la LF y sus normas técnicas. Stocks (*Ibid.*) menciona que son nueve las experiencias de gestión forestal puestas en marcha por grupos de población indígena dentro de la TCO, aunque hasta el año 1999 la Superintendencia Forestal únicamente ha aprobado cuatro autorizaciones de aprovechamiento en TCO (Superintendencia Forestal 2000). Las TCO se consideran como propiedades privadas y, en consecuencia, existen muchas ofertas de la industria maderera para apoyarlas con planes de manejo. La SF

hasta febrero de 1999 recibió más de 90 contratos firmados por madereros y líderes indígenas, pero una gran parte de ellos fueron anulados pues los procesos sociales no eran claros.

En 1994, una superficie total de 20,70 millones de ha. había sido otorgada bajo la figura de contratos de aprovechamiento forestal a 173 empresas. En 1997, 86 contratos de aprovechamiento forestal se convirtieron al nuevo régimen forestal y la SF reconoció cuatro Contratos de Largo Plazo (CLP), bajo un área total de 5,72 millones de ha. En 1998 se mantuvo estos derechos pero se rectificaron las superficies con lo que el área total bajo concesiones llegó a una superficie de 5.790.600 ha. y cinco empresas forestales renunciaron a su concesión en 132.183 ha. En 1999 la SF no otorgó nuevas concesiones y el área bajo concesiones se ha reducido a 5,43 millones de ha. debido a ajustes realizados en las áreas concedidas. Adicionalmente, un CLP se ha revertido al Estado y siete empresas estaban en proceso de devolución y reducción de áreas sobre un total de 169.284 ha. (SF 2000). De acuerdo a la Cámara Forestal de Bolivia (2000b), hasta octubre del 2000 la devolución al Estado de concesiones que se encuentran bajo manejo forestal sostenible habría superado el millón de hectáreas.

Una parte del área que fue liberada por las empresas está siendo destinada para concesiones a las ASL. De acuerdo a la SF (2000), hasta mediados de 2000 la superficie de concesiones forestales provisionales aprobadas en favor de las ASL llegaba a 107.114 ha. para cuatro organizaciones en la provincia Iturralde de La Paz y a 247.183 ha. para nueve de dichas agrupaciones en el departamento de Santa Cruz, mayormente localizadas en la provincia San Ignacio de Velasco. En 1999, como resultado de un acuerdo entre las ASL con autoridades de gobierno para facilitar el aprovechamiento forestal por parte de dichas agrupaciones, se aprobaron 13 Planes Operativos Anuales Forestales (POAF) en favor de ASL sobre un área de 19.700 ha. (1.202 ha. en La Paz y 18.498 ha. en Santa Cruz), pese a que todavía no se habían elaborado los programas de concesiones en las AFRM (SF 2000). No obstante, la superficie total de las tierras forestales que habría sido asignada a las ASL por los gobiernos municipales llega a 604.693 ha. (Bolfor 2000). Hasta marzo de 2000, el total de áreas otorgadas por el MDSP como AFRM llegaba a 1.156.000 ha. (*Ibid.*).

Los propietarios privados también tienen derechos para realizar aprovechamiento forestal siguiendo las normas técnicas de manejo forestal. En los primeros meses de aplicación de la LF, el aprovechamiento forestal en pequeñas propiedades se normó a través del ya mencionado régimen transitorio de excepción. Durante el tiempo que se aplicó esta norma se aprobaron 397 Planes Operativos de Aprovechamiento (SF 1999). En 1998 la SF aprobó 21 planes generales de manejo en tierras de propiedad privada sobre una superficie de 80.937 ha. y en 1999 fueron aprobados 145 de ellos sobre un área de 186.405 ha. (SF 2000).

3.2. Conflictos de tenencia entre actores

Los conflictos por derechos de propiedad y/o usufructo de la tierra y productos del bosque es permanente en las tierras bajas aunque parte de ellos han tendido a resolverse con la definición de derechos de propiedad agraria y forestales más claros y los recientes procesos de saneamiento de la propiedad agraria. La mayor parte de las responsabilidades en relación al sistema de administración de la tierra recae en el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) y en las superintendencias Agraria y Forestal, aunque en algunos casos las municipalidades otorgaron certificados de posesión de la tierra para permitir la aprobación de planes de desmonte o de aprovechamiento forestal. No obstante, en las zonas donde se está realizando el proceso de saneamiento estos certificados están dejando de ser utilizados (Pacheco 2000).

Es indudable que la aplicación del nuevo régimen forestal ha facilitado la resolución de algunos conflictos por el uso de los recursos, pero ha mantenido o creado otros. Con la devolución de áreas forestales, las empresas madereras usualmente han entregado las áreas que tenían menor potencial maderero o conflictos de superposición con otros derechos de uso lo que indirectamente ha reducido la magnitud de conflictos sobre las áreas forestales. Asimismo, otras iniciativas de las reparticiones del Estado han llevado a reducir los conflictos de superposición entre concesiones con áreas protegidas. Pese a ello, en las tierras bajas todavía persisten conflictos sobre derechos forestales que requieren solución.

Antes de la aprobación de la Ley Forestal unas 2.300 ha. de áreas con contratos de aprovechamiento forestal estaban en superposición con áreas protegidas (Mancilla 1994). La mayoría de los casos conflictivos ha sido resuelta, a excepción de un contrato de aprovechamiento forestal otorgado en favor de la empresa maderera Berna sobre un área que cubre gran parte de la Reserva de la Biósfera Pilón Lajas, cuya validez legal todavía se encuentra en discusión (VSF 1999). Asimismo, las áreas en conflicto entre empresas madereras y las demandas territoriales indígenas se han reducido de 2.671 mil a 682 mil ha., afectando mayormente a la demanda territorial realizada por el pueblo guarayo (Vallejos 1998). Hasta ahora persisten opiniones encontradas respecto a la solución legal encontrada (Tamburini y Betancourt 2000). De todos modos, los conflictos entre indígenas y madereros seguirán latentes hasta que no concluya el saneamiento de tierras.

Uno de los conflictos recientes de superposición es el que se ha presentado entre las AFRM solicitadas por los municipios con propiedades privadas, el mismo que se describe con detalle más adelante. En el municipio de Rurrenabaque, el área solicitada como AFRM se superpone total o parcialmente con 19 propiedades privadas y en San Buenaventura se encuentra íntegramente dentro del área demanda como TCO por el pueblo tacana. En ambos municipios no existen otros bosques fiscales disponibles que puedan ser solicitados como AFRM. En Ixiamas, la AFRM solicitada también se encontraba parcialmente superpuesta a la demanda de la TCO Tacana y a propiedades individuales pero la disponibilidad de bosques fiscales permitió que se modificara la demanda original. En la Chiquitanía ha sucedido que sobre áreas declaradas por el INRA tierras forestales fiscales o de "disponibilidad cierta" han aparecido propietarios privados con títulos de dudosa procedencia (Pacheco 2000).

Otra fuente de conflicto se originó por la declaratoria de las barracas como concesiones forestales de recursos no maderables (DS 25532, octubre de 1999), disponiendo su incorporación voluntaria al régimen forestal hasta abril de 2000, sin proceso de licitación y mediante acto administrativo, excepto aquellas áreas parciales o totales de las barracas que estuvieran superpuestas con otro tipo de derechos propietarios. Dicha disposición fue revocada por presión de una marcha indígena y campesina, resultado de la cual se emitió el

DS 25838 que abroga el DS 25532 referente a la conversión de barracas a concesiones forestales no maderables. De acuerdo al mencionado decreto "no se reconocen áreas forestales no maderables, como son los establecimientos gomeros y castañeros denominados 'barracas', mientras no concluya el proceso de saneamiento y titulación de las Tierras Comunitarias de Origen (TCO) y tierras campesinas" (Pacheco 2000).

3.3. La perspectiva de los actores sociales

No queda duda de que el proceso de implementación de la Ley Forestal ha sido difícil y que han surgido diferentes demandas de los actores para flexibilizar su aplicación, parte de las cuales han sido atendidas. Entre los mecanismos de excepción que se emplearon está el mencionado anteriormente referido al aprovechamiento forestal en propiedades menores de 200 ha., el que debido a presiones de los productores madereros se prolongó durante más tiempo del esperado. No obstante, así como algunos propietarios individuales están empezando a diseñar e implementar sus planes de manejo forestal, un grupo numeroso de pequeños productores ha encontrado demasiado restrictivo este sistema. Esa fue una de las razones del porqué la SF aprobó un mecanismo destinado a autorizar el aprovechamiento forestal en superficies iguales o menores a las tres ha., por un único año por el cual los propietarios pagan una patente por volumen.

En cierta medida, la SF se inclinó por este sistema para evitar el incremento de solicitudes de desmonte, las que han sido utilizadas en una gran proporción como una excusa para realizar actividades de extracción de madera. Pese a que las regulaciones establecían que todas las operaciones de desmonte deberían estar justificadas por un Plan de Ordenamiento Predial, en 1999 la Superintendencia Agraria (SA) emitió una resolución levantando este requisito, la misma que tenía vigencia hasta fines de ese mismo año. La posibilidad de aplicar este instrumento llevó a las organizaciones campesinas a incluir este punto en una serie de demandas al gobierno en junio de 2000. Esta solicitud fue atendida por el gobierno y en el DS 25847 se establece que "el plan de trabajo de desmontes... no será exigible cuando la solicitud sea para superficies menores a cinco hectáreas en áreas boscosas" (art. I.1). Esta medida ha sido severamente criticada por la Cámara

Forestal con el argumento de que se estaría facilitando las operaciones de desmonte (CFB 2000a).

Con la finalidad de agilizar el proceso de determinación de áreas con bosques fiscales para ser destinadas a concesiones forestales a empresas o ASL, el INRA definió el procedimiento para la "certificación de disponibilidad cierta de tierras fiscales" que consiste en una evaluación en gabinete de los derechos agrarios y forestales para luego realizar verificaciones de campo. No obstante, las presiones campesinas han llevado a la rectificación de este instrumento incluido en el Reglamento de la Ley INRA. Es así que en julio de 2000 se emitió un decreto modificando el artículo 388 de ese Reglamento. El mismo menciona que las tierras podrán ser declaradas fiscales únicamente como resultado del proceso de saneamiento de la propiedad agraria y en tanto la tierra objeto de la certificación no haya sido solicitada previamente en dotación (DS 25848).

A su vez, los pocos avances en la clasificación de bosques y en la delimitación de los bosques fiscales está llevando a que las áreas liberadas por las concesiones no se encuentren protegidas en la práctica, lo que las hace vulnerables a presiones de agentes externos sobre los recursos forestales. Además, las organizaciones sindicales campesinas en octubre de 2000, como resultado de una amplia movilización, exigieron que el gobierno les entregue las 3,8 millones de ha. de bosques identificadas por el INRA y la SF como tierras fiscales (CFB 2000b). Estos factores, entre otros, están frenado el proceso previsto de licitación pública de las áreas forestales fiscales, el que se constituye en una pieza importante en el actual esquema del régimen forestal que se implementa en Bolivia.

Como resultado de la misma movilización, el acuerdo suscrito entre el gobierno y la CSUTCB en uno de sus puntos menciona que esta organización y las de colonos e indígenas presentarán al gobierno un proyecto de modificación de la Ley Forestal, entre otras leyes, para garantizar el uso de los recursos naturales. Todavía existe mucha incertidumbre sobre los resultados de este proceso y sus implicaciones en el mediano plazo.

En el otro extremo se encuentra la posición de la Cámara Forestal de Bolivia (CFB) con demandas más concretas dirigidas a promover un sistema de incentivos para los productores forestales y un sistema de preferencias —la disminución del costo de la patente forestal a la superficie aprovechable anualmente, la reprogramación a cinco años de las deudas de la patente forestal, la condonación del pago de la patente forestal para concesiones no aprovechadas. Entre otros temas que ocupan un lugar prioritario de atención de la CBF se encuentra el tema financiero; esta institución sugiere que se debería modificar el sistema de calificación de préstamos y facilitar la reprogramación de créditos del sector y pone bastante énfasis en la necesidad de proteger la seguridad jurídica de las concesiones y en agilizar la identificación de tierras fiscales (CFB 2000b). Algunas opiniones se inclinan por promover incentivos a las empresas que inviertan en el valor agregado de especies menos conocidas, generen empleo o suscriban *joint ventures* con iniciativas de forestería social (Nittler 2000).

En relación al aprovechamiento forestal por las ASL también se establecieron algunas excepciones, las que fueron el resultado de una reunión que se organizó en junio de 1998 en Rurrenabaque entre el Viceministerio de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Desarrollo Forestal (VMARNDF), la Superintendencia Forestal, el Proyecto Bolfor, autoridades municipales y representantes de ASL. Es así que la SF emitió ese mismo mes un instructivo permitiendo a las ASL definir y delimitar un Área de Aprovechamiento Anual (AAA) dentro del AFRM de su jurisdicción municipal, comprometiéndose a iniciar el inventario forestal y la elaboración del respectivo Plan de Manejo en el área que les fuera asignada, además se les autorizó elaborar su Plan Operativo Anual Forestal (POAF) basado en un preinventario. La resolución que permite el aprovechamiento forestal por las ASL fue emitida incluso antes de que el MDSP aprobara oficialmente cuáles son las áreas que se destinarían a AFRM (Pacheco 2000).

Las ASL han iniciado sus operaciones forestales, aunque no todas, después de un largo proceso de delimitación de áreas y de calificación de solicitudes para su reconocimiento legal como asociaciones, que en algunos casos ha durado cerca de dos años y en otros está todavía pendiente. Las dificultades que estos grupos han encontrado son varias. Entre las debilidades de estas operaciones están

la falta de información sobre mercados, la falta de estrategias de comercialización, el escaso capital para iniciar sus operaciones forestales, una baja capacidad para cambiar sus tecnología y la falta de capacidades de gestión financiera, además del costo que implica la elaboración de sus planes de manejo. Es por ello que estos grupos demandan asistencia en las áreas financiera, de mercados y tecnológica, principalmente. No obstante, entre las oportunidades de las ASL están su experiencia acumulada en actividades forestales, su conocimiento de los mercados y de los intermediarios locales y su habilidad para firmar contratos con compañías madereras y, en menor grado, su disposición a manejar el bosque bajo un esquema asociativo.

Algunas comunidades indígenas están realizando aprovechamiento de madera bajo un esquema comercial, aunque las dificultades son varias. Entre las principales se menciona que las organizaciones no son lo suficientemente fuertes para emprender actividades de aprovechamiento comercial, los intereses dentro de las comunidades no siempre son comunes, existe un riesgo asociado al establecimiento de *joint ventures* con compañías madereras y terceras personas y las comunidades carecen de información y estrategias de mercadeo de los productos forestales (Stocks 1999). Sin embargo, las actividades de manejo en las comunidades indígenas son vistas como una fuente para legitimar derechos de tenencia sobre la tierra y existen posibilidades para certificar sus actividades de manejo forestal y algunas comunidades han adquirido experiencia en el monitoreo de planes de manejo. La prohibición del uso de la motosierra y la obligación que estas poblaciones tienen de realizar sus actividades forestales bajo un modelo fijo de manejo podrían ser factores difíciles de enfrentar (Stocks 1999, Tamburini y Betancur 2000).

Las demandas indígenas de acceso a recursos forestales han estado más vinculadas con la necesidad de agilizar el proceso de saneamiento de sus TCO y de hacer prevalecer sus derechos sobre otros derechos forestales o de uso de la tierra (Tamburini y Betancour 2000). No obstante, en un documento de demandas formulada por CIDOB al gobierno a mediados del 2000, esta organización indígena fue severa al enjuiciar el curso de las políticas forestales. Entre los puntos referidos a las regulaciones forestales, solicita la revisión de

la Ley Forestal y de sus normas técnicas, exigiendo que se flexibilicen las condiciones y requisitos para obtener permiso de desmonte por parte de comunidades indígenas, así como los requisitos establecidos en los planes de manejo. Asimismo, demandaban que se reconozcan y promuevan los usos y sistemas tradicionales de aprovechamiento del bosque de los pueblos indígenas (CIDOB 2000).

4. Conclusiones

Algunos avances se han realizado para mejorar la distribución de los recursos forestales con el nuevo régimen forestal. Medidas claves han sido las de permitir el derecho exclusivo sobre los recursos forestales en áreas comunales indígenas, la posibilidad de que propietarios individuales de la tierra con áreas forestales puedan hacer uso de esos recursos y la posibilidad de entregar áreas forestales en concesiones a agrupaciones sociales locales a través de los gobiernos municipales. No obstante, los procesos que han acompañado a estas reformas han sido bastante lentos poniendo en riesgo el acceso en la práctica por parte de las poblaciones locales a estos recursos. Entre ellos se encuentran el saneamiento de las TCO y de áreas con importante presencia de pequeños productores y el lento proceso de delimitación de áreas forestales municipales.

Adicionalmente, el hecho de asignar áreas forestales a poblaciones que dependen de los bosques y que antes habían sido formalmente impedidas para acceder a esos recursos es un paso decisivo pero no suficiente. Las experiencias de forestería social, pese a sus oportunidades para desarrollar iniciativas de manejo forestal sostenibles, todavía enfrentan restricciones de conocimiento de mercados y falta de acceso a capital y tecnologías, lo que les dificulta para competir en los mercados y alcanzar los niveles de éxito deseados. Por éstas y otras razones, estos actores han demandado la flexibilización de las regulaciones para el manejo forestal particularmente por los costos que implica su aplicación. Aunque se han aplicado algunas medidas de excepción, nada hace suponer de que éstas todavía no encuentren dificultades para su implementación.

Otras medidas como el cambio en el sistema impositivo y la obligatoriedad que tienen las concesiones para la elaboración de planes de manejo han llevado a la reducción de las áreas forestales controladas por las empresas forestales. No obstante, lo que en teoría debería convertirse en un sistema transparente de licitación de áreas forestales devueltas para ser incorporadas al manejo forestal ha quedado paralizado, debido a las dificultades asociadas con la identificación de bosques fiscales y a la lentitud del saneamiento de tierras. Es así que la distribución de las tierras fiscales todavía disponibles, no sólo para manejo forestal sino para otros usos, se está transformando en uno de los principales puntos de conflicto en las demandas de tierra de los actores sociales.

Bibliografía

Andaluz, A., E. Vásquez y F. Aguilar

1996 *"Evaluación de la aplicación del Decreto de Reglamentación de la Pausa Ecológica Histórica, Sector Forestal (DS 22884)"*. Santa Cruz: BOLFOR.

Banco Central de Bolivia

1996 *Boletín Estadístico No. 292*. La Paz: Gerencia de Estudios Económicos.

BOLFOR

1997 *Nueva Ley Forestal, Reglamento de la Nueva Ley Forestal, Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria*. Santa Cruz: Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente.

1999 *"Encuesta sobre la Ley Forestal y su Implementación"*. Documento Técnico No. 76a. Santa Cruz.

2000 *"Diagnóstico de UFMs y ASLs"*. Santa Cruz: (datos no publicados).

Cámara Nacional Forestal

1995 *Estadísticas de Aprovechamiento y Exportación a Nivel Nacional de Productos Forestales. Gestión 1994"*. Santa Cruz: CNF.

Capacidad de uso Mayor de la Tierra (CUMAT)

1992 *"Desbosque de la Amazonía Boliviana"*. La Paz.

CBF: Cámara Forestal de Bolivia

2000a *Boletín Bolivia Forestal*. 2(10). Santa Cruz, Bolivia.

2000b *Boletín Bolivia Forestal.* 2(11). Santa Cruz, Bolivia.

Central Indígena del Oriente Boliviano (CIDOB)
2000 *"Plataforma de propuestas de los Pueblos Indígenas de Bolivia"* (nota enviada al gobierno el 20 de junio de 2000). Santa Cruz.

Dauber, E., R. Guzmán y J. Terán
1999 *Potencial de los Bosques Naturales de Bolivia para Producción Forestal Permanente.* Santa Cruz: Superintendencia Forestal.

Díez Astete, A. y J. Reister
1996 "Etnias y Territorios Indígenas", p. 19-45 en *Comunidades, Territorios Indígenas y Biodiversidad en Bolivia*, K. Mihotek (ed), Santa Cruz: CIMAR.

Fredericksen, T.S. y B. Mostacedo
2000 Regeneration of timber species following selection logging in a Bolivian tropical dry forest. *Forest Ecology and Management* 131: 47-55.

Gullison, R.E y J. J. Hardner
1993 The Effects of Road Design and Harvest Intensity on Forest Damage Caused by Selective Logging: Empirical Results and a Simulation Model from the Bosque Chimanes, Bolivia. *Forest Ecology and Management* 59:1-14.

Hunnisett, G.
1996 *"The Forest Sector and Deforestation in Bolivia"*. La Paz: Banco Mundial.

Instituto Nacional de Estadística (INE)
1993 *Resultados finales del censo nacional de población y vivienda de 1992.* La Paz: INE.

Kaimowitz, D., G. Thiele y P. Pacheco
1999 "The Effects of Structural Adjustment on Deforestation and Forest Degradation in Lowland Bolivia". *World Development* 27(3)505-520.

Kraljevic, I.
1996 *"Estudio exploratorio del sector maderero local de la provincia Velasco en el departamento de Santa Cruz"*. Documento técnico 48/1996. Santa Cruz: Proyecto BOLFOR.

López, J.
1993 *Recursos Forestales de Bolivia y su Aprovechamiento*. La Paz: Cooperación Técnica Holandesa.

Mancilla, R.
1994 *"Consultoría sobre recursos forestales"*. Programa Nacional de Uso Sostenible de los Bosques e Incremento a las Exportaciones. Documento Técnico No. 7. La Paz: PAF-BOL.

Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente (MDSMA)
1995 *Memoria Explicativa: Mapa Forestal*. La Paz: Secretaría Nacional de Recursos Naturales.

Montes de Oca, I.
1989 *Geografía y Recursos Naturales de Bolivia*. La Paz: Ministerio de Educación y Cultura.

Morales, I.
1993 *"Monitoreo del Bosque en el Departamento de Santa Cruz. Período 1988/89-1992/93"*. Santa Cruz: Plan de Uso del Suelo.

Moreno, H.A.
2000 "Gestión 1999: Producción Forestal de Bolivia Decreció en 37%". En *Boletín Bolivia Forestal* 2(10). Santa Cruz, Bolivia.

Mostacedo, B. y T.S. Fredericksen
1999 Regeneration status of important tropical forest tree species in Bolivia: assessment and recommendations. *Forest Ecology and Management* 124: 263-273.

Nittler, J.
2000 ¿A dónde se dirige el Sector Forestal? En *Boletín Bolivia Forestal* 2(10). Santa Cruz.

Pacheco, P.
1998 *Estilos de Desarrollo, Deforestación y Degradación de los Bosques en las Tierras Bajas de Bolivia*. La Paz: CIFOR/CEDLA/TIERRA.

2000 "*Avances y Desafíos en la Descentralización de la Gestión de los Recursos Forestales en Bolivia*". La Paz: CIFOR/BOLFOR (borrador no publicado).

Pacheco, P. y D. Kaimowitz (eds)
1998 *Municipios y Gestión Forestal en el Trópico Boliviano*. La Paz: CIFOR/CEDLA/TIERRA/BOLFOR.

Pavez, I. y A. Bojanic
1998 *El Proceso Social de Formulación de la Ley Forestal de Bolivia de 1996*. La Paz: CIFOR/CEDLA/TIERRA/PROMAB.

Quiroga, M. y E. Salinas
1996 *Minerales y Madera: Temas para el Debate Ambiental*. La Paz: GRAMA.

SIFOR/BOL-CFB
2000 "*Estadísticas de Exportación de Productos Forestales*. Gestión 1999". La Paz: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.

Stearman, A.M.
1983 "*Forest to Pasture: Frontier Settlement in the Bolivian Lowlands*". In E. Moran (ed.). *The Dilemma of Amazonian Development*. Boulder: Westview Press.

Steininger, M.K., C.J. Tucker, J.R.G. Townshend, T.R. Killeen, A. Desch, V. Bell y P. Ersts
2000a Tropical Deforestation in the Bolivian Amazon. Submitted to *Environmental Conservation*.

Steininger, M.K., C.J. Tucker, P. Ersts, T.J. Killeen, Z. Villegas and S.B. Hecht
2000b Deforestation and Forest Fragmentation of Tropical Dry Forest in the Tierras Bajas Region of Santa Cruz, Bolivia. Submitted to *Conservation Biology*.

Stocks, A.
1999 *"Iniciativas Forestales Indígenas en el Trópico Boliviano: Realidades y Opciones"*. Documento Técnico No. 78. Santa Cruz: BOLFOR.

Stolz R.
Stolz, R.
1978 *Diagnóstico del Sector Forestal*. La Paz: Misión Forestal Alemana-MACA-CDF.

1986 *Posibilidades de Utilización de los Recursos Forestales Tropicales del Norte y Este de Bolivia Considerando Aspectos Ecológicos*. Bonn: FGU-KRONBERG CONSULTING.

Stolz, R. y L. Quevedo
1992 "*Estudio del Sector Forestal en el Departamento de Santa Cruz*". Santa Cruz: Proyecto de Protección de los Recursos Naturales en el Departamento de Santa Cruz.

Superintendencia Forestal
1998 *Informe Anual*. Santa Cruz.

1999 *Informe Anual*. Santa Cruz.

2000 *Informe Anual*. Santa Cruz.

Tamburini, L. y A. C. Betancur
2000 "Nuevo Régimen Forestal y Territorios Indígenas en Bolivia" en CPTI – CIDOB, *Atlas territorios indígenas en Bolivia, situación de las tierras comunitarias de origen (TCO's) y proceso de titulación*. Santa Cruz: CPTI-CIDOB.

Vallejos, C.
1998 "Ascensión de Guarayos: indígenas y madereros". En P. Pacheco y D. Kaimowitz (eds.). *Municipios y gestión forestal en el trópico boliviano*. La Paz: CIFOR/CEDLA/TIERRA/BOLFOR.

VSF: Veterinarios sin Frontera
1999 *Plan de Manejo 1997-2001. Reserva de la Biósfera y Tierra Comunitaria de Origen Pilón-Lajas*. La Paz: MDSP/SERNAP.

World Bank

1993 *Bolivia: Forestry Subsector Review*. Washington, D.C.: Latin America and the Caribbean Regional Office.

1996 "*Monitoreo del Bosque en el Departamento de Santa Cruz. Período 1992/93-1994*". Santa Cruz: Plan de Uso del Suelo.

SEGUNDA PARTE

Actores rurales y uso de recursos naturales

CAPÍTULO UNO

Amazonía boliviana

Pablo Pacheco Balanza y Hernán Ávila

Introducción

Este trabajo se enmarca en un estudio más amplio orientado a interpretar las interacciones que se presentan entre tenencia y uso de la tierra y de los recursos forestales en el diverso territorio del trópico boliviano. En ese contexto, nuestro interés más general está dirigido a explorar el conjunto de procesos que explican la dinámica económica y social de la frontera agro-extractivista en Pando, aunque nuestra principal preocupación está centrada en analizar en qué medida las dinámicas sociales de distribución de los recursos naturales y/o los mecanismos de legitimación de los derechos de acceso a los mismos están influyendo en las prácticas de las familias rurales con relación al uso del suelo y/o aprovechamiento de los recursos forestales.

El capítulo está dividido en cuatro partes, excluyendo esta introducción. En la primera se presentan algunos antecedentes históricos de la región y en la segunda se describen las principales características del contexto regional relacionadas con geografía y ecología, población y migraciones, la contribución de los sectores económicos y la tenencia de la tierra en la región. La tercera parte analiza las características de tenencia y uso del suelo de las comunidades agro-extractivistas del municipio de Gonzalo Moreno con base en datos de una encuesta realizada para este propósito. La última parte presenta las conclusiones, principalmente las referidas al análisis de las interacciones que se presentan entre población, tenencia y uso de la tierra en la región.

La información primaria generada en la zona de Gonzalo Moreno fue recogida aplicando una encuesta estructurada dirigida a hogares rurales que cubre tópicos relacionados con población, migraciones y empleo. La muestra estuvo constituida por 95 hogares campesinos. El hecho de contar con listados de hogares para las 11 comunidades existentes (Gobierno Municipal de G. Moreno 1998) permitió la construcción de un riguroso marco muestral representativo del universo de hogares asentados en la zona mencionada. La muestra final representó aproximadamente el 23% del total de los hogares campesinos lo que garantiza la representatividad de la información a toda la población del universo constituida por 417 hogares (ver Cuadro 1 en Anexo). Las boletas se aplicaron durante una semana en el mes de agosto de 1999. Los datos utilizados en el presente estudio de caso fueron complementados con los presentados en el Plan de Desarrollo Municipal de 1998.

1. Antecedentes históricos

Los primeros procesos de ocupación de la Amazonía boliviana se iniciaron a fines del siglo pasado motivados por el auge gomero que llevó a la formación de centros de aprovechamiento de goma natural en el curso de los principales ríos, el enganchamiento de mano de obra indígena de fuera de la región y la estructuración de un complejo circuito de intermediación de esta materia prima para abastecer la creciente demanda de los mercados externos, particularmente de Inglaterra, otros mercados europeos y Estados Unidos. Como resultado, miles de siringueros establecieron su residencia en una amplia superficie forestal que fue controlada por un conjunto de barracas que prohibieron la práctica de la agricultura en su interior, y todos los alimentos y bienes de consumo básico eran proporcionados por los patrones bajo esquemas de habilito que llevaron al permanente endeudamiento de los trabajadores. A principios de este siglo, aproximadamente un 75% de las áreas forestales fueron controladas por la Casa Suárez Hermanos, uno de los principales emporios de aprovechamiento de goma natural que existió en la región (Fifer 1970, Ormachea y Fernández 1989).

A principios de la década de 1910, la creciente competencia de las plantaciones de goma del sudeste asiático llevó a una dramática declinación de los precios internacionales de la goma; y, posteriormente, la aparición de la goma sintética en 1926 erosionó los mercados externos de este producto, profundizando la crisis de producción de la región (Pacheco 1992). Como resultado, los capitales externos que financiaron la actividad extractiva abandonaron el norte boliviano y se iniciaron los primeros ensayos para diversificar la base productiva con la recolección y exportación en pequeña escala de castaña y se levantaron parcialmente las restricciones para la agricultura dentro de las barracas (Assies 1997). En la década de los 30 la producción gomera se estabilizó a un nivel comparativamente bajo respecto al período del *boom* gomero (1900-1913) y la II Guerra Mundial permitió una ligera recuperación de su producción, que alcanzó niveles similares a los obtenidos durante los primeros años de siglo (Stoian y Henkemans 1998).

Desde principios de los 40 se inició la desestructuración del imperio Suárez, lo que junto a la caída de los precios de la goma en la época de la postguerra desencadenó la segunda crisis gomera. El colapso del mercado de la goma indujo a la aplicación de un esquema de precios de soporte a este producto. En 1958, los gobiernos de Brasil y Bolivia suscribieron el Tratado de Roboré, según el cual el Banco de Crédito de la Amazonía del Brasil otorgaría el mismo tratamiento financiero a los productores brasileños y bolivianos. Este acuerdo llevó simultáneamente a la generación de fuertes vínculos de dependencia de la región con capitales brasileños en el financiamiento de los procesos extractivos (Pacheco 1992). Así también, la caída del imperio gomero de la Casa Suárez desembocó en la multiplicación de medianas y pequeñas barracas y en la formación de numerosas comunidades libres en algunas áreas de exbarracas no reclamadas por los empleados de Suárez y sobre otras áreas no ocupadas por patrones (Ormachea y Fernández 1989).

A mediados de la década de los 80 se produjeron dos fenómenos que influyeron fuertemente sobre la dinámica económica regional. En 1986 el Brasil suprimió los precios subsidiados para la compra de goma boliviana, lo que llevó a la virtual paralización de la extracción de goma. Casi simultáneamente, las mejores condiciones para la exportación de castaña (*Brazil nuts*) motivaron el desarrollo de la hasta

entonces débil base industrial para el procesamiento de esta materia prima, mayormente localizada en Riberalta y en menor grado en Cobija, con inversiones provenientes de fuera de la región, llevando a un aumento sustantivo de las exportaciones de castaña beneficiada (Assies 1997). Así también, los barraqueros, por la ausencia de mercados rentables para la extracción de goma, empezaron a diversificar sus actividades productivas con la extracción de palmito y el aprovechamiento de productos forestales.

La producción de madera en gran escala fue importante en la región desde los años 80 pero cobró mayor vigor en los 90 estimulada por una política estatal de libre asignación de concesiones forestales a empresarios cruceños, debido en parte al agotamiento de maderas valiosas en el departamento de Santa Cruz (Pacheco 1998a) y a la formulación del Plan Soberanía, Conservación y Desarrollo en junio de 1994, por el cual el antiguo Centro de Desarrollo Forestal (CDF) invitó a empresas para que inviertan en el aprovechamiento forestal en Pando. De acuerdo a este plan, en 1995 se creó el Bosque de Producción Permanente del Abuná y se aprobó la asignación de contratos de aprovechamiento de largo plazo bajo inventarios forestales y planes de manejo a empresas madereras autorizadas sobre las áreas fronterizas del departamento (CDF 1995).

2. El contexto regional

2.1. Geografía y ecología

La Amazonía está conformada por el departamento de Pando, la provincia Vaca Diez del Beni y la provincia Iturralde del departamento de La Paz, sobre un área estimada de 129 mil km^2. De acuerdo a estimaciones del Mapa Forestal (1995), aproximadamente un 90% de su superficie tiene una cobertura vegetal de bosques densos, siempre verdes y de gran diversidad de especies. La composición de los bosques es muy rica en especies forestales encontrándose aproximadamente 190 especies por hectárea, de las cuales unas 70 son aptas para el aprovechamiento forestal. Asimismo, en la región han sido identificadas unas 10.000 plantas vasculares y habría una densidad de 500 de ellas por hectárea (ZONISIG/DHV 1997).

Por las condiciones ecológicas descritas, las especies forestales dominantes son la goma *(Hevea brasiliensis)*, castaña *(Bertolletia excelsa)*, mara *(Swietenia macrophylla)*, cedro *(Cedrella odorata)*, tajibo *(Tabebuia serratifolia)* y tumi o roble (*Amburana cearensis*), entre otras. Tradicionalmente las principales actividades de la región han sido la extracción de goma, que casi se ha paralizado en los últimos años, y la recolección de castaña. En la actualidad las actividades dominantes son la extracción de castaña, el aprovechamiento de madera y de palmito de asaí (*Euterpe precatoria*). Estudios realizados en la región indican que los bosques altos bien desarrollados tienen un interesante potencial forestal así como mayor diversidad de especies en relación con los bosques bajos y medianos. El mayor potencial forestal está ubicado al sudoeste de la región, que incluye parte de la Reserva Manuripi-Heath y en el norte central cerca de la frontera con el Brasil (*Ibid.*), pero también éste es alto en la provincia Iturralde de La Paz.

La topografía va de casi plana a ondulada con una altitud que varía entre los 90 y 289 msnm. El clima es tropical húmedo cálido con una precipitación media anual que varía entre 1.834 mm y 1.774 mm y la temperatura anual promedio es de 26 °C (*Ibid.*). Los suelos en su mayor proporción son pobres, altamente meteorizados y de reacción ácida, con una baja fertilidad natural excepto en las llanuras aluviales donde son relativamente más ricos en nutrientes por los sedimentos, aunque su uso está limitado por las inundaciones periódicas y el mal drenaje (*Ibid.*, Gobierno Municipal de Riberalta 1996).

No existe información confiable sobre la dinámica de uso del suelo en la región, aunque recientes monitoreos de cambios en el uso del suelo indican que la expansión de pasturas para ganadería y la habilitación de tierras de cultivo por la pequeña agricultura están haciendo crecer las tasas de deforestación. Keiser (1993: 37) sostiene que entre 1986 y 1993 en la provincia Nicolás Suárez (donde está localizada Cobija, la capital de Pando) se produjo una deforestación de 11.068 ha., disminuyendo la cubierta con bosque primario de 77% a 69% por el incremento de pasturas y, en menor grado, por la expansión de la agricultura de corte y quema. Un estudio del DHV encontró que en Vaca Diez el área deforestada en 1990 era un 70% más alta en comparación a 1986, y es probable que se hubiera incrementado en

los últimos años (DHV 1993a). Pese a que actualmente existen mayores presiones de expansión de la agricultura y la ganadería, la deforestación es un fenómeno limitado.

2.2. Población y migraciones

La región de la Amazonía es una de las más despobladas del país, con una densidad de 1 hab/km^2, aunque su población ha estado creciendo a tasas por encima del promedio nacional. En 1976, la población de la región era esencialmente rural (56,4%), pero las altas tasas de crecimiento urbano y el relativo estancamiento de la población rural han llevado al descenso en su participación relativa a un 33,9% del total en 1992. Así, la población urbana se ha más que duplicado en el período de 1976 a 1992, aunque ello es resultado de la rápida expansión urbana en las principales ciudades de Riberalta, Guayaramerín y Cobija (Cuadro 1).

Cuadro 1
Indicadores de Población

	Población				Tasas de crecimiento anual		
	1976	1985	1992	1998	1976-85	1985-92	1992-98
Departamento de Pando	34.493	46.933	38.072	54.492	3,4	-3,0	6,0
Urbana (en %)	10,6	10,3	26,3	-	3,1	10,4	
Rural (en %)	89,4	89,7	73,7	-	3,5	-5,8	
Provincia Vaca Diez	42.386	62.405	84.651	113.018	4,3	4,4	4,8
Urbana (en %)	70,4	73,8	84,1	-	4,8	6,2	
Rural (en %)	29,6	26,2	15,9	-	3,0	-2,7	
Total Amazonía	76.879	109.338	122.723	167.510	3,9	1,6	5,2
Urbana (en %)	43,6	46,5	66,1	-	4,6	6,7	
Rural (en %)	56,4	53,5	33,9	-	3,3	-4,9	

Fuente: INE (1978, 1993); MDSP (1998). Elaboración propia.

Además, es posible suponer que algunos poblados rurales menores, principalmente en Pando, también están creciendo debido a la influencia de las migraciones de sus entornos rurales más

próximos, lo que es una manifestación de las extendidas migraciones del campo a la ciudad que se presentan en la región, pero también por un ligero aumento de las migraciones de fuera de la región, aunque éstas últimas se dirigen hacia los principales centros urbanos. Desde mediados de los años 80, acompañando la crisis de la extracción gomera, muchas familias abandonaron o fueron expulsadas de las barracas de Pando y en su mayor parte migraron definitivamente a la ciudad de Riberalta y a algunas comunidades campesinas próximas a los entornos urbanos de Riberalta y Guayaramerín (Pacheco 1992, Stoian y Henkemans 1998).

La crisis gomera y la fuerte estacionalidad de la recolección de castaña, durante los meses de noviembre a febrero, han dejado a un numeroso segmento de la población, principalmente el que reside en los centros urbanos, con menores oportunidades de empleo durante el resto del año. En consecuencia, estos trabajadores han optado por estrategias ocupacionales bastante diversificadas que incluyen desde el trabajo a destajo en las empresas beneficiadoras de castaña, la agricultura de tala y quema, hasta actividades informales por cuenta propia en las ciudades. También es posible suponer que la mayor parte de esta población se mantiene vinculada al campo, ya sea porque es dueña de parcelas en las comunidades cercanas o porque se emplea temporalmente como asalariada en actividades forestales o de extracción de palmito (Kaimowitz y Bojanic 1998).

En las ciudades, este fenómeno ha significado una mayor presión sobre los muy pobres servicios urbanos (sobre todo de salud, educación, vivienda y abastecimiento de agua potable) (Assies 1997). En las áreas rurales, la colonización ha adquirido distintas connotaciones. Hasta antes de la crisis gomera, en los márgenes del sistema extractivista se desarrollaron algunas comunidades campesinas con una agricultura de subsistencia (Ormachea y Fernández 1989), aunque éstas progresivamente han tendido a concentrarse en las áreas más articuladas a los caminos (Assies 1997, Pacheco 1992), donde se ha ampliado la agricultura de tala y quema.

En el área rural de la región se distinguen dos tipos de asentamientos poblacionales, las barracas[1] y las comunidades independientes, cada uno de ellos con distintos tipos en su interior.[2] Stoian y Henkemans (1998: 4) estiman en 700 el número de asentamientos en la región, de los cuales casi la mitad serían barracas. Estos autores encontraron, en una muestra de 163 asentamientos rurales,[3] que el 89% de la población residía en comunidades independientes, y la proporción restante lo hacía en barracas o barracas en transición, 6,4% y 4,4%, respectivamente (*Ibid.*: 18). La tendencia de la población rural a establecerse en comunidades independientes más que en barracas es reforzada por las características que están adoptando las barracas en transición, según las cuales los recursos de algunas antiguas barracas controladas por patrones estarían pasando al control de los pobladores o éstos estarían ganando el control sobre decisiones de asuntos locales.

Las comunidades independientes están localizadas en áreas más cercanas a los centros urbanos o pueblos emergentes que se sitúan estratégicamente en las intersecciones de los principales caminos y ríos, particularmente las comunidades periurbanas, agrarias y agro-extractivistas, en tanto que las comunidades extractivistas están

---

1 Las barracas son las unidades territoriales de aprovechamiento de productos forestales, principalmente no maderables. Hasta al menos la década de los 50 la mayor parte de la población rural estaba asentada en las barracas y después de ese período, acompañando al proceso de fragmentación del control barraquero sobre el espacio amazónico, empiezan a aparecer las comunidades independientes (Ormachea y Fernández 1989).

2 Stoian y Henkemans (1988) indican que las barracas se diferencian en cuatro estratos: pequeñas barracas privadas, grandes barracas privadas, barracas empresariales y barracas en transición. También indican que existen seis tipos de comunidades independientes: comunidades periurbanas, comunidades agrarias, comunidades agro-extractivistas, comunidades extractivistas, comunidades indígenas y subcentros rurales.

3 Estos asentamientos están localizados a lo largo de los principales caminos y ríos en las siete provincias que conforman la región. Los asentamientos ubicados en los caminos que se estudiaron están distribuidos entre Riberalta y Cobija, a lo largo del camino Ribertalta-Guayaramerín-Cachuela Esperanza-Riberalta y varios caminos secundarios en la provincia Vaca Diez. Los asentamientos de ríos estan localizados a io largo del río Madre de Dios, entre Riberalta y su confluencia con el río Manupare, a lo largo del río Beni desde su confluencia con el Orthon hasta el río Biata y los localizados sobre los ríos Manupare y Orthon.

situadas a distancias mayores de estos centros.[4] Las barracas empresariales están localizadas en las áreas más distantes, incluso en comparación con las pequeñas y grandes barracas privadas, aunque también en esas áreas se está reproduciendo el fenómeno de conversión de barracas a comunidades independientes (Stoian y Henkemans 1998). Uno de los factores que promueve este fenómeno es la construcción de caminos que incursionan sobre áreas antes controladas por patrones barraqueros, lo que además ha promovido la aparición de algunos pueblos emergentes asentados sobre antiguas barracas.

La mayor parte de las comunidades independientes cobija a una baja población que no sobrepasa las 30 familias cada una. Es posible suponer que éstas no podrán soportar a un mayor número de familias debido a la escasez de la tierra y a la ausencia de fuentes alternativas de ingreso que no sean las actividades agrícolas o de extracción forestal, considerando que no todas las comunidades, ni las familias en su interior, tienen un acceso homogéneo a estos recursos. Así, las comunidades periurbanas pueden contar con alternativas de empleo en los centros urbanos y las comunidades agro-extractivas carecen de esas fuentes de recursos pero disponen de más tierra para desarrollar actividades agrícolas comerciales en mejores condiciones por sus mayores ventajas de acceso a los mercados. A su vez, los subcentros rurales o poblados rurales emergentes tienen en promedio los niveles más altos de población, lo que en parte se debe al mayor desarrollo de infraestructura en esos centros que atrae flujos de población rural de sus entornos inmediatos. Estos flujos migratorios son sólo una expresión de un proceso migratorio más complejo en respuesta, por un lado, a la crisis de la goma y, por otro, a la crisis que están enfrentando las barracas (Stoian y Henkemans 1998).

---

[4] Las comunidades periurbanas son aquellas donde las familias obtienen sus principales ingresos de la venta de su fuerza de trabajo. Las comunidades agrarias son la mejor vinculadas a los mercados y son dominantes las actividades agrícolas comerciales en sus ingresos familiares. Las comunidades agro-extractivistas tienen un moderado acceso a mercados y los ingresos obtenidos por la venta de productos agrícolas son combinados por los generados en actividades de recolección de castaña. Las comunidades extractivistas son aquellas donde las familias obtienen la mayor parte de sus ingresos de la recolección de castaña en su propio territorio (Stoian y Henkemans 1998).

De acuerdo a información del Censo Indígena (SNAE 1994), la población indígena en el departamento de Pando incluye a cinco grupos étnicos (tacanas, cavineños, esse-ejjas, machineris y yaminahuas) localizados en pequeñas áreas de las provincias N. Suárez, Madre de Dios y Manuripi, los que en su totalidad suman unas 1.700 personas. Tradicionalmente estos pueblos han mantenido una relación de subordinación dentro del sistema extractivista y sistemáticamente fueron presionados a refugiarse sobre tierras más marginales (Pacheco 1992). En Vaca Diez están localizados los pueblos tacana, cavineño, chacobo y pacahuara que en total hacen una población de unas 2.300 personas (SNAE 1994).

2.3. Contribución de los sectores económicos

En 1985, las exportaciones de castaña de Bolivia eran de $US 1,4 millones y llegaron a $US 30,8 millones en 1999. La mayor parte de esta materia prima se originó en Pando pero fue procesada mayormente en Riberalta donde existen 17 beneficiadoras, en tanto en Cobija sólo están instaladas tres de ellas. Las exportaciones de castaña se han expandido rápidamente debido a mejoras relativas de los precios desde fines de los 80 y por incentivos fiscales a las exportaciones de productos no tradicionales. Actualmente se estima que sólo se alcanza al 30% de la oferta potencial total debido a que no es recolectada toda la castaña existente en el monte y que una parte importante se pierde durante su acopio y transporte (ZONISIG/DHV 1997:57).

El *boom* de la industria de la castaña implicó un doble beneficio para la región: primero, permitió la expansión de oportunidades de empleo para la población residente en Riberalta, lo que también ha constituido un factor de atracción para los flujos migratorios rural-urbanos; y, segundo, los ingresos de la población rural que antes eran obtenidos de la extracción de goma han sido suplidos con los provenientes de la recolección de castaña. De acuerdo a estimaciones de Stoian y Henkemans (1998: 32), en Riberalta unas 5.500 personas (casi un 10% de su población), mayormente mujeres, habían conseguido trabajo, permanente o temporal, en las beneficiadoras de castaña durante 1997 (*Ibid.*), aunque bajo condiciones laborales bastante precarias. Adicionalmente, aproximadamente unos 4.550 recolectores de las áreas rurales recolectaron castaña en las

comunidades independientes durante ese mismo año y, de ellos, unos 1.000 salieron hacia las barracas después de haber cosechado las castañas dentro de sus comunidades (*Ibid.)*. Por su parte, Bojanic (1999) estima que la actividad de la zafra de castaña produce unos 5.800 empleos directos y 3.000 indirectos, y el beneficiado crearía 2.500 empleos directos y 4.000 indirectos.

No existen datos suficientes para estimar la magnitud de castaña que proviene de las barracas y la que se origina en las comunidades independientes. Stoian y Henkemans (1998: 33), con datos provenientes de 163 asentamientos, indican para 1997 que el 52% fue recolectada en las barracas y el restante 48% en las comunidades independientes. No obstante, si se incluye la producción de las barracas más alejadas es posible suponer que una mayor proporción se origina en las barracas, de las cuales las que tienen mayor capacidad de recolección son las barracas empresariales y las barracas grandes privadas, debido a las mayores superficies forestales que controlan. A su vez, en el grupo de las comunidades independientes los mayores aportes provienen de las comunidades tipificadas como agro-extractivistas y de los subcentros rurales.

El aprovechamiento maderero empezó a ser importante desde principios de la década de 1990 con la llegada de empresarios madereros, los que en su mayoría se han dedicado a aprovechar selectivamente los recursos forestales de unas tres especies: mara (*Swietenia macrophylla*), tumi o roble (*Amburana cearensis*) y cedro colorado (*Cedrela odorata*) (ZONISIG/DHV 1997: 58). En 1994, se estimaba que en Pando únicamente tres empresas tenían contratos de aprovechamiento forestal sobre un área total de 253.000 ha. (Mancilla 1994). En julio de 1995 el CDF mediante Resolución de Directorio 03/95 aprobó contratos de largo plazo a 17 empresas. En marzo de 1996, la Secretaría Nacional de Agricultura y Ganadería (SNAG) homologó los contratos de 15 de esas empresas y encargó a la prefectura el cumplimiento de los términos de los contratos (SNAG 1996). Desde 1997, 19 empresas se convirtieron al nuevo régimen sobre un área total de 1,5 millones de ha. (SF 1998).

La falta de datos disponibles impide conocer los volúmenes de madera aprovechados en la región, pero éstos han tendido a

incrementarse exponencialmente durante la última década. Es así que a mediados de los 80 se estimó que la madera extraída ascendía a 15.000 m^3 (Ormachea y Fernández 1989: 14 citado en Stoian y Henkemans 1998), y en 1992 la producción anual se había incrementado a 64.000 m^3, siendo las principales especies explotadas la mara, cedro y tumi (DHV 1993a citado en Stoian y Henkemans 1998). No obstante, considerando la considerable expansión de las áreas intervenidas para el aprovechamiento forestal, las tasas de extracción por hectárea se mantuvieron a niveles considerablemente bajos durante los años anotados.

Hasta antes de la aplicación de la nueva legislación forestal se presentaron muchas denuncias en relación a que las operaciones extractivas de madera estaban incidiendo en un rápido agotamiento de las especies finas (Foro Pandino para el Medio Ambiente y Desarrollo *et al* 1998), pero no existen evidencias sólidas al respecto. Adicionalmente, existían denuncias de que algunas empresas estarían sacando madera de fuera de sus concesiones afectando los intereses de los pobladores locales que dependen de esos recursos y que habría un creciente contrabando hacia Brasil y Perú (Szwagrzak 1997). Asimismo, en la región persiste el aprovechamiento informal de madera por pequeños productores, el que supuestamente ha sido estimulado por algunos propietarios de aserraderos de la región. En la región, durante 1998, se realizaron 56 procesos sumarios administrativos y se decomisaron 91.418 pies tablares y 5.756 m^3, en tanto en 1999 se realizaron 145 procesos y se decomisaron 173.583 pies tablares y 8.438 m^3 de madera (SF 1999 y 2000).

Tradicionalmente las comunidades campesinas también han hecho aprovechamiento de madera con fines no comerciales aunque en magnitudes poco significativas. En los últimos años, la expansión urbana en la ciudad de Cobija y algunos poblados menores ha llevado a la expansión de la extracción de madera para la construcción, entre ellas: itauba (*Mezilaurus itauba*) y tajibo (*Tabebuia serratifolia*), entre otras. Esta demanda es abastecida por tres aserraderos instalados en Cobija y por menos de una centena de pequeños productores extractivistas (motosierristas), quienes obtienen sus ingresos predominantemente de esta actividad. En otros poblados menores también existe un pequeño número de motosierristas quienes abastecen con madera a

pequeñas carpinterías para consumo local, aunque es poco significativa la madera comercializada por estos productores.

Desde 1996 las exportaciones de palmito de la región empezaron a adquirir cierta importancia. En ese año se exportaron poco más de cinco millones de dólares de palmito, lo que fue casi más de tres veces del valor exportado durante 1993, y en 1999 el valor de las exportaciones de palmito fue de 4,5 millones de dólares. En 1997 se estimó que eran 26 las plantas de procesamiento de palmito, las que usaban 7,3 millones de corazones de palmito al año, de las cuales la mayor parte estaban localizadas en Pando (Stoian y Henkemans 1998). Posteriormente cambios en las condiciones del mercado hicieron de la producción de palmito bastante menos atractiva.

Pese a la baja fertilidad del suelo existen posibilidades para la expansión de la agricultura en la región, es así que se estimó que 190.000 ha. (1,9% del área total) podrían ser áreas apropiadas para la agricultura, agroforestería o actividades agropastoriles (DHV 1993a citado en Stoian y Henkemans 1998). Según datos del Censo Nacional Agropecuario de 1984, estaban cultivadas en la región 26.097 ha. y otras 65.815 se encontraban en barbecho (Pacheco 1998: Cuadro A16). La intensidad de la deforestación para la agricultura varía fuertemente según el tamaño de las propiedades pues, según esta misma fuente, en las áreas controladas por pequeñas unidades se había deforestado el 46,8% del total de las tierras forestales, en las unidades medianas la superficie deforestada era del 10,2% y en las grandes sólo alcanzaba el 2,2% (*Ibid.*). Ello pese a que la mayor superficie bajo cultivo y/o en barbechos se encontraba en las unidades más grandes.

En las comunidades la propiedad de la tierra es individual y varía en un rango entre las 30 y las 100 ha. Una familia típica desmonta una a dos hectáreas de bosque cada año para la producción de arroz, en el segundo año se introduce maíz y luego se deja para barbecho, aunque también se cultivan pequeñas parcelas de yuca y los períodos de barbecho no exceden cuatro a cinco años (Thiele *et al.* 1995). Los campesinos cuentan con poco ganado (*Ibid.*) y la ganadería es más importante en las barracas empresariales o en las grandes barracas privadas, aunque tiende a ser una actividad en expansión también en los subcentros rurales o poblados emergentes próximos a los caminos

(Stoian y Henkemans 1998). Asimismo, en el noroeste de la región —en las proximidades de la ciudad de Cobija— la ganadería es una de las principales actividades que presiona sobre cambios en el uso del suelo por la introducción de pasturas, aunque son inciertas sus perspectivas de expansión dependiendo de sus costos de producción, el bajo crecimiento de los mercados y la competencia de las importaciones brasileñas.

2.4. Tenencia y acceso a la tierra y bosques

No existen estimaciones claras sobre cuánta superficie es ocupada con actividades extractivas y, menos aún, respecto al régimen de tenencia de tierra porque muchos de los barraqueros ejercen un derecho propietario de facto sobre sus áreas de recolección, otros cuenta con títulos de propiedad de una dudosa situación legal y unos pocos tienen permisos de aprovechamiento para la recolección de castaña. Teóricamente, de acuerdo a la antigua Ley Forestal de 1974, los productores que hacían aprovechamiento de productos forestales secundarios debían suscribir contratos con el desaparecido CDF pero en la práctica este sistema no funcionó, imponiéndose los derechos consuetudinarios de los barraqueros sobre sus áreas forestales (DHV 1993b).

De manera similar, la mayoría de los asentamientos campesinos se produjeron de facto en áreas no ocupadas por las barracas cercanas a las riberas de los ríos y caminos, y sólo una minoría cuenta con títulos de propiedad. De acuerdo al Censo Agropecuario de 1984, las propiedades barraqueras (de más de 500 ha.) concentraban aproximadamente unos 2,8 millones de ha., en tanto las propiedades por debajo de ese rango llegaban únicamente a las 292 mil ha. Además, como ya se mencionó, las concesiones forestales han adquirido derechos de aprovechamiento sobre un área de 1,5 millones de ha. (ver Cuadro 2).

Como parte de las demandas de las poblaciones indígenas por territorios en 1996 el Instituto de Reforma Agraria (INRA) inmovilizó distintas áreas indígenas para ser destinadas a Tierras Comunitarias de Origen (TCO). En la región se encuentra una porción de la TCO cavineña (14.046 ha.), una gran parte de la demanda Chacobo-

Pacahuara (497.017 ha.), el Multiétnico No. 2 (441.471 ha.) y la TCO Yaminahua-Machineri (41.921 ha.) (UCPOI 1998).

Cuadro 2
Distribución de la tierra en Pando y Vaca Diez (000 ha.) (a)

Área total (Pando y Vaca Diez)	8.626
Concesiones forestales (a)	1.568
Productores barraqueros (b)	2.828
Productores campesinos (c)	292
Demandas territoriales indígenas (d)	994
Reserva Nacional Manuripi-Heath (e)	1.884

Fuente: (a) La suma de las diversas situaciones de tenencia no corresponde con el total pudiendo el resto encontrarse como bosques fiscales o áreas no determinadas. Estos datos son únicamente referenciales y no incluyen estimaciones de sobreposición entre concesiones, barracas y el Área Protegida Manuripi-Heath; (b) Tomado de SIF 2000; (c) Datos del Censo Agropecuario de 1984 tomados de Ormachea 1987; (d) Con base en UCPOI 1998; (e) Con base en DHV 1993b.

En el departamento de Pando se creó la Reserva Nacional Mauripi-Heath (RNMH) mediante DS 1252 (diciembre de 1973) como una reserva integral de fauna y flora sobre un área de 18.844 km² (ZONISIG/DHV 1997:67).[5] A partir de 1988 se iniciaron algunos estudios para reestructurar el área de la Reserva en razón a que se iniciarían los estudios de un nuevo trazado del camino de conexión entre La Paz y Cobija, atravesando Puerto Heath y áreas de la Reserva. Aunque este estudio sólo fue concluido en su primera fase (DHV 1993b: 14) entre sus conclusiones determina que no toda la Reserva tiene una alta diversidad biológica, la que es mayor en el área central

[5] Los límites de la reserva en el norte van desde la cabecera del río Manuripi siguiendo el curso del mismo hasta su confluencia con el río Beni; al este desde la confluencia de los ríos Orthon y Beni hasta la confluencia con el Madre de Dios; al sur el límite es la recta que une la confluencia del Madre de Dios con el río Beni en la localidad de Puerto Heath del departamento de La Paz; y al oeste, desde Puerto Heath hasta las cabeceras del río Manuripi en la frontera con el Perú (DHV 1993b).

y en sus sectores noroeste y este (ZONISIG/DHV 1997: 68). En los hechos, debido a la ausencia de administración de la RNMH, ésta ha sido ocupada por asentamientos de campesinos y ha sido amenazada por la depredación de especies de flora y fauna y por la explotación irracional y desmesurada de madera (*Ibid*.: 15). En consecuencia, la RNMH actualmente es el caso típico de Área Protegida que sólo existe en el papel.

Uno de los conflictos más importantes en el departamento es, sin duda alguna, la sobreposición de derechos de uso de las tierras forestales, que es más agudo en el noroeste donde se han declarado áreas forestales como concesiones sobre parte de áreas ocupadas tradicionalmente por barracas y comunidades campesinas e indígenas. En cambio, hacia el noreste estos conflictos son menos evidentes porque se han asignado concesiones sobre bosques fiscales que en la práctica constituían áreas vacías, porque en ellas no existió una fuerte intervención para el aprovechamiento de productos forestales no maderables (goma y castaña). De todos modos, no existe información sólida que dé cuenta de la real magnitud de estos conflictos.

Adicionalmente, existen conflictos de sobreposición entre concesiones forestales con áreas inmovilizadas como TCO. Ese es el caso de la demanda indígena Yaminahua / Machineri donde existe una sobreposición de 41.921 ha. en la provincia Nicolás Suárez. La otra demanda importante en la región es la conocida como Territorio Multiétnico No. 2 a favor de los esse-ejja, tacanas y cavineños en las provincias Madre de Dios, Manuripi y Vaca Diez, la que no tiene conflictos de sobreposición con concesiones forestales. Otro conflicto está relacionado con los derechos propietarios del pueblo chacobo porque el área demanda por este grupo (610.895 ha. ubicadas en el sureste de Riberalta y en el cantón Exaltación de la provincia Yacuma) fue rechazada por parte del gobierno municipal de Riberalta puesto que un alto porcentaje del área inmovilizada correspondía a los mismos lugares donde la municipalidad pretendía establecer el Área Forestal de Reserva Municipal (Kaimowitz y Bojanic 1998).

La necesidad de enmarcar el sistema de barraca dentro del nuevo régimen forestal llevó al gobierno a emitir el Decreto Presidencial No. 25532, de octubre de 1999, por el cual las barracas

son reconocidas como concesiones forestales de productos no maderables, disponiendo su incorporación voluntaria al régimen forestal hasta abril del 2000, sin proceso de licitación y mediante acto administrativo, excepto aquellas áreas parciales o totales de las barracas que estuvieran superpuestas con otro tipo de derechos propietarios tales como las propiedades individuales, comunidades campesinas, concesiones forestales y TCO. Igualmente, el mencionado decreto indica que las barracas superpuestas con áreas protegidas y que de acuerdo a su zonificación permiten usos no consuntivos podrán ser convertidas única y exclusivamente para el aprovechamiento de productos forestales no maderables de uso no consuntivo previa autorización de la autoridad nacional de áreas protegidas. Además la patente forestal es fijada en el 30% de la patente mínima.

Asimismo, un número muy grande de campesinos no tiene títulos de propiedad, aunque una pequeña porción inició sus solicitudes ante el desaparecido Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA). De acuerdo a la oficina departamental del INRA, únicamente el 5% de las tierras ocupadas en el departamento han sido tituladas y un número desconocido de propietarios sólo cuenta con sentencia ejecutoriada. Ahora bien, de acuerdo a las disposiciones de la Ley del SNRA todos aquellos propietarios que cuenten con estas sentencias hasta antes de noviembre de 1992 (año en el que se produjo la intervención del CNRA e INC) podrán titular sus tierras sin más trámite y, los que no cuenten con las mismas deberán justificar el cumplimiento de la función económica-social de la tierra en un proceso de saneamiento de la propiedad.

No obstante, en la región el proceso de saneamiento de la propiedad agraria ha adquirido contornos muy conflictivos. Con relación al saneamiento de las TCO han sido concluidas las pericias de campo en el Multiétnico No. 2 aunque no se conoce un informe oficial del Viceministerio de Asuntos Indígenas (VAIPO), y en el caso de las demandas Yaminahua-Machineri y Chacobo-Pacahuara su identificación de gabinete concluyó en abril y junio de 2000, respectivamente. Por su parte, hasta 1999 el INRA recibió solicitudes de saneamiento sobre una parte muy limitada, lo que expresa la resistencia de los poseedores a perder parte de sus propiedades por la vía del saneamiento simple ante la dificultad de justificar la función

económica-social en la medida en que las propiedades barraqueras no responden a una propiedad agraria típica, aunque la mayor parte de las demandas por tierra fueron justificadas por sus fines agropecuarios.

El Decreto Presidencial No. 25532 mencionado generó una importante resistencia de los pobladores locales y la demanda de su revocatoria fue incluida como parte de la Plataforma de Propuestas de los Pueblos Indígenas de Bolivia que se presentó al gobierno durante la movilización indígena y campesina realizada en junio de 2000. En esta se solicitó la "anulación del Decreto Presidencial No. 25532 por afectar el derecho a la tierra de indígenas campesinos de la Amazonía norte, por dicha resolución se convierte en forma ilegal al régimen de concesiones los antiguos establecimientos gomeros y castañeros, igualmente se deberá anular todos los actos cumplidos y resoluciones emitidas en su aplicación" (Otras resoluciones 4, contenida en carta del CIDOB dirigida al Presidente de la República en fecha 20 de junio de 2000). El convenio suscrito el 15 de julio de 2000 entre el gobierno y representantes de las organizaciones campesinas, de colonizadores e indígenas incluye, en su apartado tercero, entre otros puntos la aprobación del DS 25838 que abroga el mencionado No. 25532 referente a la conversión de barracas a concesiones forestales no maderables. De acuerdo al mencionado decreto "no se reconocen áreas forestales no maderables, como son los establecimientos gomeros y castañeros denominados 'barracas', mientras no concluya el proceso de saneamiento y titulación de las Tierras Comunitarias de Origen (TCO) y tierras campesinas".

En la mencionada plataforma, que sirvió de documento de negociación de las organizaciones indígenas y campesinas, también se plantearon otras demandas relacionadas con la problemática de la tierra en la Amazonía, entre ellas las más importantes fueron: i) que el INRA declare área de saneamiento simple a todo el departamento de Pando, provincias Iturralde y Vaca Diez, estableciendo la prioridad de saneamiento en primera instancia para las TCO, comunidades indígenas y campesinas (punto 4, sección Saneamiento); ii) expedición inmediata de los títulos ejecutoriales de la TCO TIM II, entre otras (punto 3, sección Titulación); iii) el Estado debería consolidar las propiedades comunales cautivas (punto 3, sección Empatronados); y

iv) que el INRA defina que la superficie a dotar a las familias indígenas y campesinas que se encuentran fuera de las TCO sea de 500 ha. útiles como mínimo (punto 5, sección Otras resoluciones).

Otro decreto supremo emitido poco después, también como resultado de los acuerdos logrados por la movilización, recoge una parte de esas demandas. El DS 24848 del 18 de julio del 2000 aprueba como unidad mínima de dotación por familia a comunidades campesinas e indígenas de la Amazonía la superficie de 500 ha. (art. 1) y determina como área de saneamiento simple de oficio a la región del norte amazónico del país —departamento de Pando, provincia Vaca Diez del Beni y el municipio Ixiamas de La Paz— a ser ejecutado en el plazo de un año. Asimismo, en el punto 14 del convenio se acuerda dictar la resolución administrativa de dotación y titulación de la TCO TIM II en 50 días después del 18 de julio (cf. Convenio suscrito entre el gobierno y organizaciones indígenas, campesinas y colonizadores el 15 de julio de 2000).

3. Las comunidades agro-extractivistas de Gonzalo Moreno

3.1. Descripción de la zona

La zona tiene una topografía casi plana que fluctúa entre los 140 y los 165 msnm, aunque la mayor parte son áreas por debajo de los 150 msnm. El clima es tropical húmedo cálido caracterizado por temperaturas medias elevadas durante todo el año con altos niveles de precipitación pluvial con una media anual de 1.634 mm. La temperatura anual es de 26,2 °C con una máxima de hasta 39,0 °C (Gobierno Municipal de G. Moreno 1998).

De acuerdo a la clasificación de uso del suelo realizada por ZONISIG/DHV (1997), la mayor proporción del área se encuentra con tierras destinadas para uso forestal, y en menores proporciones como tierras de uso agrosilvopastoril y tierras de uso restringido. Los suelos de la zona, al igual que en el resto del departamento, presentan buenas condiciones físicas pero son en su mayoría pobres y de baja fertilidad natural, aunque se encuentran mejores condiciones de suelo en las llanuras aluviales anegables a orillas de los ríos Madre de Dios

y Beni que cubren el área clasificada como de tierras de uso agrosilvopastoril (Gobierno Municipal de G. Moreno 1998). Las planicies más altas ubicadas en la parte central han sido clasificadas como de aprovechamiento forestal, particularmente de productos no maderables como la castaña, especialmente debido a la mayor densidad de esta especie en esa zona (ZONISIG/DHV 1997).

3.2. Población, asentamientos y migraciones

En la zona seleccionada están asentadas 11 comunidades, la mayor parte a lo largo de los ríos, con un total de 417 familias en 1998. La población de las comunidades fluctúa entre 16 y 585 habitantes; solamente las comunidades de Gonzalo Moreno, Las Piedras, Agua Dulce y Miraflores tienen una población mayor a 300 habitantes; la mayoría tienen una población bastante reducida y es dominante un patrón de poblamiento disperso (Gobierno Municipal de Gonzalo Moreno 1998).

Cuadro 3
Edad de la población por sexo

Edades	Hombres		Mujeres		Total	
	No.	(%)	No.	(%)	No.	(%)
Menos de 5	29	9,8	26	11,1	55	10,4
5 a 19	118	39,9	103	44,0	221	41,7
20 a 44	91	30,7	64	27,4	155	29,2
45 a 59	34	11,5	24	10,3	58	10,9
60 y más	24	8,1	17	7,3	41	7,7
Total	**296**	**100,0**	**234**	**100,0**	**530**	**100,0**
En %	55,8		44,2		100,0	

Fuente: Encuesta a hogares y propietarios. Consorcio.

De acuerdo a información de la encuesta aplicada a 95 hogares campesinos, 55,8% son hombres y 44,2% mujeres. La mitad de la población tiene una edad inferior a los 19 años, los habitantes entre cinco y 19 años representan el 41,7%. Considerando la distribución por

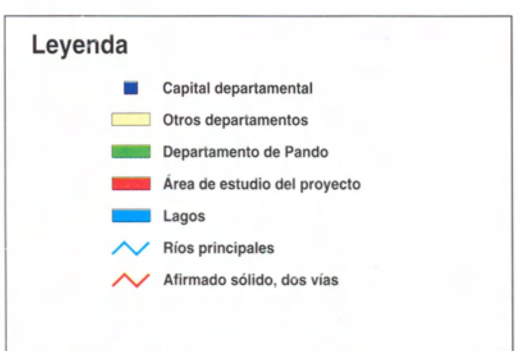
Mapa No 1

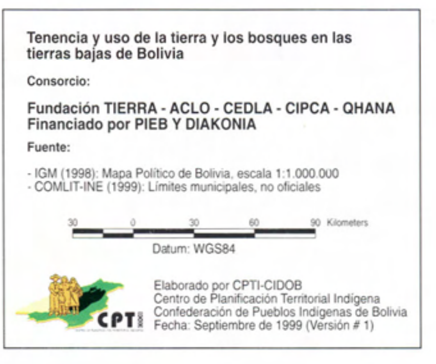
Ubicación del área de estudio en el departamento de Pando

COBIJA

Gonzalo Moreno

TIM2





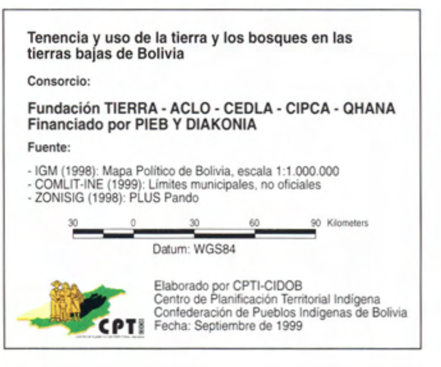
Mapa No 2

Plan de Uso del Suelo

Gonzalo Moreno y Territorio Indígena Multiétnico 2
Departamentos de Pando y Beni

Loma Alta
Villa Nueva
Florida
Valparaiso
San Pablo
Ingavi
Riberalta
Victoria
Gonzalo Moreno
Agua Dulce
Teduzara
Ivon
Trinidad
Maravilla
Conquista
Chorrillos
Concepcion
Sena
Exaltacion
San Lorenzo





Tenencia y uso de la tierra y los bosques en las tierras bajas de Bolivia

Consorcio:

Fundación TIERRA - ACLO - CEDLA - CIPCA - QHANA
Financiado por PIEB Y DIAKONIA

Fuente:

- IGM (1998): Mapa Político de Bolivia, escala 1:1.000.000
- COMLIT-INE (1999): Límites municipales, no oficiales
- ZONISIG (1998): PLUS Pando

Elaborado por CPTI-CIDOB
Centro de Planificación Territorial Indígena
Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia
Fecha: Septiembre de 1999

estructura de edad según sexo, se advierte que el número de mujeres con edades inferiores a los 20 años llega al 55,1% del total de la población, y esta proporción es del 50% en el caso de los hombres (ver Cuadro 3).

Cuadro 4
Lugar de nacimiento según tiempo de residencia en la zona

Edades	En la misma provincia (*)		Otra provincia colindante		Otra provincia del país		Total	
	No.	(%)	No.	(%)	No.	(%)	No.	(%)
Menos de 5 años	4	7,0	4	13,8	1	11,1	9	9,5
5 a 10 años	9	15,8	6	20,7	3	33,3	18	18,9
11 a 15 años	5	8,8	5	17,2	2	22,2	12	12,6
16 a 20 años	4	7,0	9	31,0	1	11,1	14	14,7
Más de 21 años	35	61,4	5	17,2	2	22,2	42	44,2
Total	**57**	**100,0**	**29**	**100,0**	**9**	**100,0**	**95**	**100,0**
En %	60,0		30,5		9,5		100,0	

Fuente: Encuesta a hogares y propietarios. Consorcio.
Nota: (*) Se refiere a jefes de hogar nacidos en la misma provincia o comunidad, aunque considera únicamente el tiempo que declararon estar residiendo de manera continua en la zona.

La alta proporción de población relativamente joven se explica por dos razones básicas: la primera está asociada con el asentamiento en la zona de familias campesinas jóvenes en un período relativamente reciente; y la segunda, con el proceso de migración de los hijos mayores de aquellas familias con mayor tiempo de residencia en la zona. Con relación al primer factor, casi una tercera parte de las familias campesinas de la zona ha fijado su residencia en la anterior década y esta proporción supera más de la mitad del total de hogares si consideramos las dos últimas décadas. Un dato importante a tomar en cuenta es la alta proporción de familias inmigrantes puesto que únicamente el 60% de los jefes de hogar declaró haber nacido en la misma provincia, una tercera parte proviene de otras provincias colindantes y sólo el 9,5% de los jefes de hogar con residencia en la zona ha nacido en otra provincia del país (ver Cuadro 4). Debe anotarse que la proporción de personas que nació y permanece viviendo en la misma comunidad sólo llega a un 25%.

De acuerdo a los datos obtenidos en la encuesta, la mayoría de los jefes de hogar que nacieron en un lugar distinto a la comunidad donde fueron entrevistados declaró que había arribado con su mujer e hijos (47,9%) y en menor proporción con sus padres y hermanos (12,7%), únicamente con su esposa (9,9%) o solos (9,9%), entre los casos más importantes. La mayoría fue agricultor en su lugar de origen (67,6%), una menor proporción jornaleros agrícolas (11,3%) y ganaderos (5,6%), y algunos inmigrantes del occidente fueron también mineros (5,6%), en tanto el restante 10% se distribuye en ocupaciones varias entre artesanos, comerciantes, cuartoneros o empleados en otras actividades. Entre los factores de atracción que los motivaron a desplazarse a esta zona está la búsqueda de mejores oportunidades de trabajo y, en menor grado, la existencia de algún pariente en o cerca de la zona. Entre los factores de expulsión de sus zonas de origen los informantes declararon la falta de tierras o la poca disponibilidad de tierras aptas para la agricultura, la falta de trabajo o la pérdida de familiares cercanos.

Cuadro 5
Migrantes por edad y relación de parentesco con el jefe del hogar

Edades	Hijo(a)		Otro pariente		Total	
	No.	%	No.	%	No.	%
Menos de 5	1	2,0	0	0,0	1	1,6
5 a 19	7	14,3	0	0,0	7	11,5
20 a 24	9	18,4	1	8,3	10	16,4
25 a 29	11	22,4	1	8,3	12	19,7
30 a 34	8	16,3	4	33,3	12	19,7
35 a 49	12	24,5	2	16,7	14	23,0
Más de 50	1	2,0	3	25,0	4	6,6
No sabe	0	0,0	1	8,3	1	1,6
Total	**49**	**100,0**	**12**	**100,0**	**61**	**100,0**

Fuente: Encuesta a hogares y propietarios. Consorcio.

Esquemáticamente se tiene que el mayor número de inmigrantes que llegaron a la zona lo hicieron de comunidades de la misma provincia o de otras provincias colindantes con Madre de Dios, y la mayoría de ellos estuvo dedicada antes a actividades agrícolas. El

hecho de que esta zona se hubiese convertido en receptora neta de población se debe posiblemente a la mejora de las condiciones de acceso, a la relativa disponibilidad de tierras y a su cercanía a la ciudad de Riberalta (Stoian y Henkemans 1997).

Aunque en menor magnitud, en la zona también existe una dinámica de expulsión de población. En 1999, el 23% del total de las familias encuestadas había perdido a más de uno de sus miembros a consecuencia de su desplazamiento definitivo a otro lugar, aunque en conjunto representan únicamente el 11,5% de la población campesina total. En el Cuadro 5 se advierte que la mayor parte de las personas que salieron de la zona y escogieron otro lugar de residencia son principalmente hijos(as) de los jefes de hogar (80%) y el resto lo constituyen otros parientes entre esposos(as) o hermanos(as) y cuñados(as). Debe destacarse que una mayor proporción de la población migrante está constituida por mujeres (54%) (ver Cuadro 3 en Anexo).

Entre las razones expuestas por los jefes de hogar que habrían motivado a sus familiares a migrar está la búsqueda de nuevas oportunidades de trabajo o la necesidad de establecer su residencia en otro lugar por razones personales, tales como contraer matrimonio. Debe advertirse que el mayor número de emigrantes abandonó la zona cuando tenía menos de 19 años (36,1%) y otra importante proporción lo hizo entre sus 20 y 29 años (40,9%), lo que indica que parte de la población opta por salir de la comunidad en una edad en la que está en condiciones plenas para desplegar sus capacidades laborales en otras actividades productivas.

Cuadro 6
Migrantes por edad a tiempo de migrar y período de migración (en %)

	Antes de 1980	1981 a 1990	1991 a 1995	1996 a 1999	No sabe	Total
Menos de 5	10,0	6,3	0,0	4,2	0,0	4,9
5 a 19	40,0	37,5	66,7	25,0	0,0	36,1
20 a 29	40,0	43,8	33,3	45,8	0,0	41,0
30 a 49	10,0	12,5	0,0	20,8	0,0	13,1
Más de 50	0,0	0,0	0,0	4,2	0,0	1,6
No sabe	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	3,3
Total	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Menos de 5	33,3	33,3	0,0	33,3	0,0	100,0
5 a 19	18,2	27,3	27,3	27,3	0,0	100,0
20 a 29	16,0	28,0	12,0	44,0	0,0	100,0
30 a 49	12,5	25,0	0,0	62,5	0,0	100,0
Más de 50	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0	100,0
No sabe	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	100,0
Total	**16,4**	**26,2**	**14,8**	**39,3**	**3,3**	**100,0**

Fuente: Encuesta a hogares y propietarios. Consorcio.

Es importante notar que la mayor proporción de las personas que abandonaron las comunidades respecto al total lo hicieron en la década de los 90 (54,0%), esta proporción es un poco inferior en los 80 (26,2%) y menos aún en la década de los 70 (16,4%) (ver Cuadro 6). Las razones para el progresivo crecimiento de las emigraciones a lo largo del tiempo no están totalmente claras aunque posiblemente estén relacionadas con las expectativas de conseguir mejores ingresos desarrollando actividades productivas fuera de la agricultura, y a ello tal vez contribuye el efecto de atracción que ejerce la expansión de la ciudad de Riberalta próxima a la zona de estudio (Pacheco 1998b). La encuesta no pudo captar la intensidad de las migraciones de temporada de los miembros del hogar que residen en la zona.

En el Cuadro 7 se presenta información relacionada con el lugar de residencia de los migrantes. En ella se evidencia que una gran

proporción (44,2%) fue a establecerse a una provincia colindante a Madre de Dios, la que en su mayoría podría haber ido a establecerse en la ciudad de Riberalta. No obstante, otro importante grupo cambió su lugar de residencia por otro dentro de la misma provincia (34,3%), y sólo la minoría (18%) se dirigió a otra provincia del mismo departamento o a otro departamento del país. Este dato ratifica el hecho de que los desplazamientos demográficos en la región se caracterizan por ser circuitos migratorios poco extendidos espacialmente, puesto que en su mayoría son de carácter provincial, aunque parte de la migración rural-urbana es atraída por Riberalta, el principal centro urbano del noreste amazónico. Este mismo fenómeno se manifiesta en el caso de las migraciones temporales, en la medida en que la población de la región tiene un alto grado de movilidad estacional (Gobierno Municipal de Gonzalo Moreno 1998).

Cuadro 7
Migrantes por lugar actual de residencia y sexo

Lugar de residencia	Hombre		Mujer		Total	
	No.	(%)	No.	(%)	No.	(%)
En la misma provincia	12	42,86	9	27,27	21	34,43
Otra provincia colindante	12	42,86	15	45,45	27	44,26
Otra provincia no colindante	1	3,57	5	15,15	6	9,84
Otro departamento del país	1	3,57	4	12,12	5	8,20
Extranjero	2	7,14	0	-	2	3,28
Total	**28**	**100,00**	**33**	**100,00**	**61**	**100,00**
En %	45,9		54,1		100,0	

Fuente: Encuesta a hogares y propietarios. Consorcio.

De las personas con residencia permanente en la zona mayores a los siete años, casi las dos terceras partes declaró como actividad principal la agricultura (70%), aunque un importante grupo de población en edad escolar se dedica al estudio como principal actividad. Otras actividades que destacan como principales, pero con menos importancia dentro del conjunto, son las de labores de casa y la caza y pesca, aunque una proporción importante no declaró su

actividad ocupacional. En el caso de estas comunidades es importante destacar que pese a que la agricultura es la actividad ocupacional principal, como se verá más adelante, una gran proporción de los hogares ocupa su mano de obra familiar en actividades de recolección de castaña, las que pese a ser intensivas en el uso de mano de obra, únicamente demandan el uso de la fuerza de trabajo un período de tres a cuatro meses por año, ya sea para la recolección dentro de sus propias explotaciones o como trabajadores asalariados en las barracas castañeras (Pacheco 1992, Stoian y Henkemans 1997). Las diferencias en ocupaciones principales no son bastante significantes según sexo (ver Cuadro 4 en Anexo).

Cuadro 8
Actividad ocupacional por relación de parentesco
(mayores de 7 años)

Actividades	Jefe del hogar		Esposo(a)		Hijo(a)		Otro pariente		Total	
	No.	(%)	No.	(%)	No.	(%)	No.	(%)	No.	(%)
Agricultura	93	97,9	48	62,3	160	65,0	12	41,4	313	70,0
Forestería	0	0,0	0	0,0	2	0,8	1	3,4	3	0,7
Caza y pesca	0	0,0	0	0,0	5	2,0	0	0,0	5	1,1
Estudio	0	0,0	1	1,3	39	15,9	4	13,8	44	9,8
Labores de casa	1	1,1	23	29,9	12	4,9	4	13,8	40	8,9
Artesanía	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	3,4	1	0,2
Otros	0	0,0	0	0,0	4	1,6	1	3,4	5	1,1
Sin información	1	1,1	5	6,5	24	9,8	6	20,7	36	8,1
Total	**95**	**100,0**	**77**	**100,0**	**246**	**100,0**	**29**	**100,0**	**447**	**100,0**

Fuente: Encuesta a hogares y propietarios. Consorcio.

3.3. Distribución de la tierra y derechos propietarios

La situación de tenencia de la tierra es incierta en la Amazonía boliviana, y no es una excepción la zona de Gonzalo Moreno. Ello se debe a que los derechos adquiridos sobre la propiedad han sido más fuertes que las normas legales que regulan los derechos formales de propiedad, la debilidad de las instituciones estatales y un desordenado

y lento proceso de titulación de las propiedades agrarias que ha hecho que sólo una muy pequeña proporción de los poseedores de tierra tenga algún título formal de propiedad (DHV 1993b). Información sobre la situación de la tenencia de la tierra en las comunidades se presenta en el Cuadro 9, aunque la misma es sólo referencial puesto que no existen datos lo suficientemente confiables para derivar conclusiones precisas, y los que existen no hacen sino mostrar la existencia de una gran diferencia entre comunidades en los promedios familiares de tierra que van en un rango de 35 a más de 300 ha.

Cuadro 9
Tenencia de la tierra en las comunidades agro-extractivistas

Comunidades	Tipo de propiedad	Superficie (en ha.)	Promedio familia (en ha.)
Las Piedras	Individual	2.525	35
G. Moreno	Individual	5.400	53
Lago Victoria	Individual	2.000	133
Agua Dulce	Individual	3.400	42
Candelaria	Individual	3.195	122
Frontera	Individual	10.000	333
Libertad	Individual	1.500	50
Buen futuro	Individual	3.041	200
Miraflores	Colectiva	5.382	94
San Pablo	Individual	1.442	72
Dos Palmas	Individual	800	200

Fuente: Gobierno Municipal de G. Moreno, 1998.

Asimismo, es difícil reconocer qué porción de la superficie total de las comunidades está efectivamente ocupada y cuánto de ella todavía permanece como áreas baldías o sin poseedor que podrían permitir el asentamiento de nuevas familias. De acuerdo al Gobierno Municipal de G. Moreno (1998), la superficie total de las comunidades varía notoriamente entre las comunidades que se encuentran cerca de la ciudad de Riberalta y las que se encuentran más alejadas, debido a que las comunidades más cercanas presentan mayores densidades de

población. Adicionalmente, en la zona se presentan dos tipos de propiedades: la propiedad comunal o colectiva, en los casos en los que el título se ha tramitado de manera colectiva, razón por la cual cada jefe de familia cuenta únicamente con una parcela en calidad de usufructo; y la propiedad individual, en los casos en los que los títulos se han tramitado de manera individual, modalidad que es dominante en la zona (*Ibid.*).

De acuerdo al Cuadro 10 no existe una fuerte relación entre el tamaño de la propiedad y el año de acceso a la tierra. Pese a que se menciona que el tamaño tipo en la zona es de 50 ha. (*Ibid.*), incluyendo a los que no respondieron, casi la mitad de los informantes encuestados indicó tener propiedades inferiores a las 50 ha. y casi un cuarto que sus propiedades oscilan entre 51 a 100 ha.; son pocos los casos de propiedades superiores a las 100 ha. Distintas opiniones de personas entrevistadas indicaron que el tamaño de la superficie cultivada es reducido debido a las condiciones del suelo y a la tecnología utilizada de corte y quema. Incluso se señala que, en una parcela de 50 ha., si los cultivos superan las 3,5 ha. anuales en uso agrícola se excedería el factor de uso del suelo recomendado (*Ibid.*).

Cuadro 10
Tamaño de la propiedad por período de acceso

Superficie	Hasta 1970		1971 a 1980		1981 a 1990		1991 a 1999		No sabe		Total	
	No.	(%)	No.	(%)	No.	(%)	No.	(%)	No.	(%)	No.	(%)
Hasta 25 ha.	4	22,2	3	18,8	8	36,4	9	32,1	1	9,1	25	26,3
26 a 50 ha.	4	22,2	4	25,0	3	13,6	5	17,9	4	36,4	20	21,1
51 a 100 ha.	6	33,3	3	18,8	7	31,8	7	25,0	0	0,0	23	24,2
Más de 100 ha.	2	11,1	1	6,3	1	4,5	1	3,6	0	0,0	5	5,3
No sabe	2	11,1	5	31,3	3	13,6	6	21,4	6	54,5	22	23,2
Total	**18**	**100,0**	**16**	**100,0**	**22**	**100,0**	**28**	**100,0**	**11**	**100,0**	**95**	**100,0**
En %	18,9		16,8		23,2		29,5		11,6		100,0	

Fuente: Encuesta a hogares y propietarios. Consorcio.

Distintos estudios han señalado que en la región de la Amazonía boliviana es muy baja la proporción de productores campesinos que tienen títulos de propiedad sobre sus tierras (DHV 1993b, Pacheco 1998b). En la zona, únicamente el 15,8% de los productores mencionó contar con un título de propiedad, una proporción menor cuenta con documentos de transferencia (8,4%) y con declaratoria de herederos (3,2%). Asimismo, un 30% de los productores mencionó que ya había iniciado el proceso de tramitación de sus títulos de propiedad y sólo el 35,8% indicó que no contaba con ningún título de propiedad aunque de ellos el 32% mencionó que había iniciado su trámite ante el INRA después de 1996.

Cuadro 11
Forma de acceso a la tierra por período

Modalidades	Hasta 1970		1971 a 1980		1981 a 1990		1991 a 1999		No sabe		Total	
	No.	(%)	No.	(%)	No.	(%)	No.	(%)	No.	(%)	No.	(%)
Compra	5	27,8	5	31,3	5	22,7	13	46,4	3	27,3	31	32,6
Alquiler	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	9,1	1	1,1
Adjudicación	2	11,1	0	0,0	0	0,0	1	3,6	0	0,0	3	3,2
Al partir	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	9,1	1	1,1
Herencia	3	16,7	0	0,0	2	9,1	3	10,7	2	18,2	10	10,5
Ocupación de hecho	1	5,6	1	6,3	0	0,0	1	3,6	2	18,2	5	5,3
Dotación comunal	7	38,9	10	62,5	15	68,2	10	35,7	2	18,2	44	46,3
Total	**18**	**100,0**	**16**	**100,0**	**22**	**100,0**	**28**	**100,0**	**11**	**100,0**	**95**	**100,0**
En %	18,9		16,8		23,2		29,5		11,6		100,0	

Fuente: Encuesta a hogares y propietarios. Consorcio.

La forma de acceso a la propiedad más frecuente es la dotación por parte de la comunidad (46,3%), aunque una tercera parte declaró que accedió a sus tierras a través de la compra (32,6%), ello en aquellos casos de los productores que declararon tener algún tipo de tipo de documento de propiedad sobre sus tierras. En orden de importancia, la tercera fuente de acceso a la propiedad de la tierra es la herencia (10,5%), en tanto las otras formas como la adjudicación y la ocupación de hecho son menos usuales. Asimismo, se pudo constatar que los

mercados de tenencia están poco desarrollados porque son excepcionales los casos de familias que acceden a la tierra a través del alquiler o de modalidades de trabajo al partir (ver Cuadro 11). Aunque no existe una tendencia fuerte, se puede destacar que con el transcurso del tiempo los casos de las familias que acceden a la propiedad de la tierra a través de la compra tienden a crecer en comparación de aquellos casos que declararon disponer de una parcela de tierra a través de la dotación por el sindicato comunal.

3.4. Sistemas de producción agroforestal

La producción agrícola es una de las actividades más importantes de las familias campesinas de la zona. Es una actividad de tala y quema mediante la cual cada cierto tiempo se habilita una nueva parcela para el cultivo. De acuerdo a Thiele *et al.* (1995), usualmente se desmontan entre una y dos hectáreas de bosque cada año para producir arroz, seguido por maíz en el segundo año y luego barbecho. Datos del Gobierno Municipal de G. Moreno (1998) indican que los ciclos de rotación de la tierra serían de aproximadamente unos 10 años. En tierras recién habilitadas, el arroz suele ser cultivado solo o en asociación con el maíz. El segundo cultivo en importancia es el maíz que se lo cultiva en asociación con arroz y yuca, el tercer cultivo en importancia. Otros cultivos a los que se destina menores superficies son el frejol y el plátano, además del cultivo de hortalizas. Durante el tiempo en que es utilizada la parcela se practica la rotación de cultivos introduciendo especies en forma asociada o reemplazando a un cultivo por otro; el promedio con cultivos asociados llega a una superficie aproximada del 70%, el resto son monocultivos.

La relación que existe entre tamaño total de la parcela y superficie cultivada no es muy notoria, aunque los hogares con menores superficies de tierras también tienden a destinar una menor superficie bajo cultivo. Las familias que tienen superficies menores a las 25 ha. tienen en promedio superficies cultivadas de arroz poco mayores a una ha., en tanto ésta es de 1,5 ha. en parcelas menores a las 50 ha. y llega a poco más de las dos ha. en parcelas con superficies mayores a 100 ha. Las superficies cultivadas de maíz varían en promedio entre aproximadamente 0,8 a una ha. entre los rangos mencionados, y el de yuca no presenta grandes diferencias de acuerdo al tamaño de la

parcela, al contrario del plátano cuyas superficies son mayores mientras más grande es la parcela, aunque las mayores superficies cultivadas no exceden en promedio las 2,7 ha. (ver Cuadro 12). Adicionalmente, debe notarse que tomando en cuenta los diferentes estratos de unidades según tamaño de la parcela se advierte que todas mantienen una similar estructura de cultivos en tanto no existen diferencias tecnológicas entre las diferentes unidades económicas y su vinculación con el mercado es homogénea.

Cuadro 12
Superficies cultivadas y rendimientos promedio

	Superficie total de parcela (en ha.)				
	Hasta 25	26 a 50	51 a 100	Más de 100	No sabe
Superficie por cultivo (en ha.)					
Arroz	1,17	1,51	1,57	2,10	1,31
Maíz	0,78	0,97	0,91	1,42	1,03
Yuca	0,76	0,79	0,74	0,67	0,67
Plátano	0,60	0,98	1,11	2,67	0,70
Rendimientos (en qq)					
Arroz	29,46	28,03	30,11	22,72	36,65
Maíz	28,43	28,80	27,11	23,87	28,82
Yuca	188,33	205,80	230,43	253,99	163,64
Plátano	60,67	53,73	32,35	34,06	37,36

Fuente: Encuesta a hogares y propietarios. Consorcio.

En el Cuadro 13 se advierte que en promedio la producción de las familias campesinas tiene una relativamente importante orientación al mercado puesto que proporciones significativas son vendidas, las que son mayores en el caso del plátano (69,6%) y entre el 30 y 40% en caso de los otros cultivos. Esos mismos datos muestran que la mayor proporción de la producción de arroz, maíz y yuca es destinada al consumo familiar; y en el caso del maíz y la yuca, una parte inferior se destina para el consumo animal. Datos de producción agrícola obtenidos por el Gobierno Municipal de G. Moreno (1998) indican

que la proporción vendida de maíz llega a un 76,13%, ésta es de 54,13% para el arroz y menor al 50% para el plátano y la yuca.

Cuadro 13
Destino de la producción de principales cultivos

Superficie parcela (ha.)	Cultivo	Destino de la producción (en %)					
		Venta	Semilla	Consumo familiar	Consumo animal	Trueque	Total
Hasta 25	Arroz	45,0	2,3	45,4	6,9	0,4	100,0
	Maíz	37,2	11,5	19,8	31,3	0,3	100,0
	Yuca	44,9	0,0	42,7	11,9	0,5	100,0
	Plátano	57,6	0,0	34,4	0,0	8,0	100,0
De 26 a 50	Arroz	38,6	2,0	52,9	3,2	3,4	100,0
	Maíz	33,4	1,0	43,5	21,8	0,4	100,0
	Yuca	32,1	0,0	52,2	13,4	2,3	100,0
	Plátano	82,5	0,0	17,5	0,0	0,0	100,0
De 51 a 100	Arroz	39,1	1,9	50,3	2,7	5,9	100,0
	Maíz	42,6	1,0	37,9	17,0	1,4	100,0
	Yuca	12,7	14,6	37,2	18,8	16,7	100,0
	Plátano	66,9	0,0	29,9	0,0	3,2	100,0
Más de 101	Arroz	62,9	2,3	33,4	0,9	0,5	100,0
	Maíz	64,8	1,3	19,6	14,3	0,0	100,0
	Yuca	72,8	0,0	26,9	0,4	0,0	100,0
	Plátano	91,8	0,0	7,9	0,0	0,4	100,0
Total	Arroz	41,7	2,3	47,6	3,4	5,0	100,0
	Maíz	40,0	2,8	35,9	20,3	1,0	100,0
	Yuca	31,1	3,8	40,7	19,2	5,2	100,0
	Plátano	69,9	0,0	23,3	5,5	1,3	100,0

Fuente: Encuesta a hogares y propietarios. Consorcio.

En la zona, la producción pecuaria no tiene mucha importancia como actividad generadora de ingresos, pero tiene una relativa importancia en la estructura de consumo familiar, razón por la cual los productores realizan actividades de cría de animales en forma

tradicional pero como actividad de segundo orden respecto a la producción agrícola (Gobierno Municipal de G. Moreno 1998). La población animal está compuesta principalmente por aves de corral y cerdos, los que son criados en pequeña escala por casi todas las unidades productivas familiares. Por su parte, la población de ganado bovina es menos significativa (*Ibid.*).

Cuadro 14
Tipo de ganado por superficie total de parcela

Tipo de ganado	Superficie total de parcela (en ha.)				
	Hasta 25	26 a 50	51 a 100	Más de 100	No sabe
Bovino	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3
Porcino	1,8	5,1	6,7	6,3	6,2
Gallinas	7,5	1,6	0,5	1,4	0,0
Patos	2,2	1,9	1,4	0,1	0,2

Fuente: Encuesta a hogares y propietarios. Consorcio.

Una actividad económica importante, aunque de carácter estacional, es la recolección de castaña que se prolonga durante unos cuatro meses al año (DHV 1993a). El 76,5% de las familias declaró realizar actividades de aprovechamiento de este producto forestal. De ellos, el 42,9% recolecta castaña de terrenos comunales, el 21,2% de sus propiedades y el resto se emplea en propiedades de terceras personas. De los productores que declararon realizar actividades por su cuenta, la mayoría (45,8%) vende el producto a comerciantes locales, una menor proporción a comerciantes en las ciudades (39,7%) y el resto directamente a empresas de beneficiado. La mayoría de los acuerdos de venta de castaña que establecen las familias campesinas con los comerciantes son contratos a cambio de un adelanto en dinero o en especie para financiar las actividades extractivas, quienes a su vez son "habilitados" por las empresas beneficiadoras, razón por la cual son escasos los márgenes de negociación de las familias campesinas respecto a los comerciantes.

3.5. A manera de síntesis

Una mayor proporción de la zona son tierras destinadas para uso forestal, y una menor proporción son tierras de uso agrosilvopastoril y tierras de uso restringido. La densidad de población de la zona es relativamente baja, pero en el último tiempo el área se ha convertido en receptora neta de población, en tanto casi una tercera parte de las familias fijaron su residencia en la zona en la última década. No obstante, la zona también expulsa a población joven que prefiere emplearse en actividades no agropecuarias en la ciudad de Riberalta o permanece vinculada a la agricultura y fija su residencia en comunidades de provincias vecinas. Estos procesos confirman una intensa dinámica de movilidad de la población en el área.

La población está principalmente ocupada en la agricultura, pero también obtiene importantes ingresos de la recolección de castaña, aunque ésta al constituir una actividad temporal no puede suplantar como fuente de ingresos a la agricultura. La mayor parte de los hogares recolecta castaña en terrenos comunales, aunque en menores proporciones también lo hace en sus propiedades individuales, y un grupo más reducido se emplea como zafrero para la recolección de castaña en las áreas de las barracas. Existen dos formas de tenencia, la individual y colectiva; la primera es dominante en la zona, aunque algunas comunidades todavía tienen áreas colectivas sobre las que se produce la expansión de las comunidades en tanto el sindicato comunal es el principal órgano regulador del acceso a la propiedad. Pese a ello, se ha detectado una tendencia más vigorosa de compra-venta de parcelas, al menos de aquellas que cuentan con títulos de propiedad que puede ser más importante en el futuro como forma de acceso a la propiedad de la tierra en la zona.

Los datos disponibles para el análisis no han revelado una fuerte correspondencia entre la antigüedad del asentamiento y el tamaño de la propiedad agraria, el que se explicaría en mayor grado por la densidad de la población de las comunidades, afectada también por su cercanía o no al centro urbano de Riberalta. Asimismo, es posible suponer que la conversión de bosques a la agricultura, antes que depender de la antigüedad del asentamiento está relacionado con el tamaño de la propiedad y la disponibilidad de mano de obra en las

familias. No obstante, el limitado mercado y la tecnología empleada hacen que no existan suficientes factores de estímulo para que la agricultura pueda expandirse con mayor velocidad en el futuro.

4. Conclusiones

En la economía de la región amazónica gradualmente adquieren creciente importancia la explotación maderera y la agricultura como fuentes de generación de ingresos, aunque es todavía dominante la extracción de productos no maderables como la castaña. El predominio de derechos adquiridos sobre la tierra de los propietarios barraqueros y/o de las comunidades campesinas ha legitimado un sistema de posesión de los recursos que no ha sido formalizado legalmente, lo que hace que en la medida en que se incrementa la presión sobre la tierra y los recursos maderables y no maderables sean mayores las reivindicaciones de indígenas, campesinos y barraqueros para legitimar el acceso a las áreas a las que tradicionalmente tuvieron acceso, y de aquellas poblaciones que pese a estar dentro de las barracas no tienen acceso formal a la tierra.

Las nuevas regulaciones forestales no tomaron en cuenta la especificidad del aprovechamiento de recursos de productos forestales no maderables de la Amazonía, y las soluciones al problema de la tierra han sido parciales y su definición usualmente no ha involucrado a todos los actores que viven de los recursos del bosque, sea en el caso de la titulación de las TCO o la resolución del *status* legal de las barracas, lo que ha hecho que los conflictos por el acceso a la tierra y a los recursos forestales sean casi una constante en la región. En ese sentido, la definición de derechos para el acceso a la tierra y a los recursos del bosque debe integrar a todos los actores sociales de la zona y buscar soluciones integrales para resolver la ausencia de derechos claros sobre las tierras forestales, la debilidad estatal y la poca participación social en la toma de decisiones. Todos ellos son factores que frenan el crecimiento con equidad en la Amazonía.

Bibliografía

Assies, W.

1997 *Going Nuts For the Rainforest: Non-Timber Forst Products, Forest Conservation and Sustainability in Amazonía.* Amsterdam: CEDLA.

Bojanic, A.

1999 "Growth, Money, Flows and Income Distribution of the Brazil Nut Industry in the Bolivian Amazon". Riberalta: University of Utrecht. Unpublished draft.

Boot, R. y R. E. Gullison

1995 "Approaches and Barriers to Developing Biologically Sustainable Extraction Systems for Tropical Forest Products, with Examples from Bolivia". Princeton University.

Centro de Desarrollo Forestal (CDF)

1995 Resolución de Directorio No. 03/95. La Paz: SNAG.

DHV

1993a "Desarrollo de la Amazonía Boliviana: De la Actividad Extractiva Hacia un Desarrollo Integral Sostenible. Estudios Agroecológicos, Forestales y Socio-Económicos en la Región de la Castaña de la Amazonía Boliviana. Resumen Ejecutivo". La Paz: DHV.

1993b "Tenencia de la Tierra en la Región Castañera de la Amazonía Boliviana". Estudios Agroecológicos, Forestales y Socio-Económicos en la Región de la Castaña de la Amazonía Boliviana. Volumen E. La Paz: DHV.

Fifer, V.J.
1970 "The Empire Builders: A History of the Bolivian Rubber-Boom and the Rise of the House of Suárez". *Journal of Latin American Studies* 2(2): 113-146.

Gobierno Municipal de Gonzalo Moreno
1998 *Plan de Desarrollo Municipal*. Gonzalo Moreno: Fundación Programa de Asentamientos Humanos.

Gobierno Municipal de Riberalta
1996 *Riberalta, hacia su desarrollo sostenible*. Riberalta.

Hoffman, K.
1997 "Die Palmherzenindustrie in Nordost-Bolivien". Tesis de Maestría en el Departamento de Política Forestal, Mercados y Sección de Mercadeo de la Universidad de Freiburg. Alemania.

INE
1993 *Resultados Finales del Censo Nacional de Población y Vivienda de 1992*. La Paz: INE.

Kaimowitz, D. y A. Bojanic
1998 "Riberalta: Extractivistas bajo una élite tradicional". En: P. Pacheco y D. Kaimowitz (eds). *Municipios y gestión forestal en el trópico boliviano*. La Paz: CEDLA/CIFOR/ TIERRA/BOLFOR.

Keiser, E.
1993 "Land Use Changes in the Province Nicolás Suárez, Pando Department, Amazonía Boliviana Between 1986 and 1993". Amersfoort: DHV/Internationale Agrarische Hageschool LARENSTEIN.

Mancilla, R.
1994 "Consultoría sobre recursos forestales". Programa Nacional de Uso Sostenible de los Bosques e Incremento a las Exportaciones. Documento Técnico No. 7. La Paz: PAF-BOL.

Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente (MDSMA)
1995 *Memoria Explicativa. Mapa Forestal*. La Paz: Secretaría Nacional de Recursos Naturales.

Ormachea, E. y J. Fernández
1989 *Amazonía Boliviana y Campesinado.* La Paz: CEDLA.

Pacheco, Pablo
1992 *Integración Económica y Fragmentación Social: el Itinerario de las Barracas en la Amazonía Boliviana.* La Paz: CEDLA.

1998a *Estilos de Desarrollo, Deforestación y Degradación de los Bosques en las Tierras Bajas de Bolivia.* La Paz: CEDLA/CIFOR/TIERRA.

1998b "Pando: Barraqueros, madereros y conflictos por el uso de los recursos forestales". En: P. Pacheco y D. Kaimowitz (eds). *Municipios y gestión forestal en el trópico boliviano.* La Paz: CEDLA/ CIFOR/TIERRA/BOLFOR.

Plan de Acción Forestal (PAF)
1995 *Situación del Sector Forestal del Departamento de Pando.* La Paz: MDSMA.

SISIN
1997 "Estadísticas de Inversión Pública". La Paz: Secretaría Nacional de Hacienda.

Stoian, D. y A. Henkemans
1998 "Migration, Social Differentiation and Economic Transformation: The Post-Rubber Era in the Bolivian Amazon". Riberalta: University of Freiburg.

Subsecretaría Nacional de Agricultura y Ganadería (SNAG)
1996 Resolución Secretarial No. 20/96. La Paz: Ministerio de Desarrollo Económico.

Subsecretaría Nacional de Asuntos Étnicos (SNAE)
1994 *Resultados Provisionales Censo Indígena.* La Paz: Secretaría de Asuntos Étnicos.

Superintendencia Forestal (SF)
1998 *Informe Anual 1997.* Santa Cruz: SF.

1999 *Informe Anual 1998*. Santa Cruz: SF.

2000 *Informe Anual 1999*. Santa Cruz: SF (versión borrador).

Szwagrzak, A.
1997 "La Mara (Swietenia Macrophylla King) y los Bosques en Bolivia. Proceso de Cambios y Acciones 1997/1998". La Paz: FOBOMADE.

Thiele, G., J. James y W. Jonathan
1995 *Bosquejo Socio-Económico del Norte de Bolivia*. Informe técnico No. 20. Santa Cruz: CIAT-MBAT.

Unidad de Coordinación con Pueblos y Organizaciones Indígenas (UCPOI)
1998 *Situación Actual de las Tierras Comunitarias de Origen (desde una perspectiva forestal)*. Santa Cruz: SF.

Urapotina, Julio
1999 "Situación actual de la tenencia de tierras individuales y comunales del campesino de Vaca Diez y Pando". Riberalta: CIPCA (borrador no publicado).

ZONISIG/DHV
1997 *Zonificación Agroecológica y Socioeconómica y Perfil Ambiental del Departamento de Pando*. La Paz.

ANEXOS

Cuadro 1
Comunidades agro-extractivistas seleccionadas

Comunidades	No. de familias 1998 (a)	Población total 1998 (a)	No. de boletas aplicadas
Las Piedras	75	415	16
Gonzalo Moreno	80	585	16
Lago Victoria	18	68	
Agua Dulce	40	318	16
Candelaria (b)	36	69	3
Frontera	30	135	15
Libertad	27	85	13
Buen futuro	16	104	
Miraflores	76	357	16
San Pablo	17	102	
Dos Palmas	4	16	
TOTAL	**417**	**2.254**	**95**

Notas: (a) Con base en Gobierno Municipal de G. Moreno, 1998. (b) Se realizaron tres encuestas en Candelaria para completar la información de Libertad, donde ya no había más familias que encuestar.

Cuadro 2
Campesinos: edad de la población por relación de parentesco

	Jefe de hogar		Esposo(a)		Hijo(a)		Otro pariente		Total	
	No.	(%)	No.	(%)	No.	(%)	No.	(%)	No.	(%)
Menos de 5	0	0,0	0	0,0	25	7,8	4	10,5	29	5,5
5 a 19	0	0,0	0	0,0	106	33,1	12	31,6	118	22,3
20 a 44	38	40,0	1	1,3	52	16,3	0	0,0	91	17,2
45 a 59	31	32,6	0	0,0	1	0,3	2	5,3	34	6,4
60 y más	21	22,1	0	0,0	0	0,0	3	7,9	24	4,5
Hombres	90	94,7	1	1,3	184	57,5	21	55,3	296	55,8
Menos de 5	0	0,0	0	0,0	23	7,2	3	7,9	26	4,9
5 a 19	0	0,0	2	2,6	97	30,3	4	10,5	103	19,4
20 a 44	2	2,1	43	55,8	15	4,7	4	10,5	64	12,1
45 a 59	2	2,1	20	26,0	1	0,3	1	2,6	24	4,5
60 y más	1	1,1	11	14,3	0	0,0	5	13,2	17	3,2
Mujeres	5	5,3	76	98,7	136	42,5	17	44,7	234	44,2
Menos de 5	0	0,0	0	0,0	48	15,0	7	18,4	55	10,4
5 a 19	0	0,0	2	2,6	203	63,4	16	42,1	221	41,7
20 a 44	40	42,1	44	57,1	67	20,9	4	10,5	155	29,2
45 a 59	33	34,7	20	26,0	2	0,6	3	7,9	58	10,9
60 y más	22	23,2	11	14,3	0	0,0	8	21,1	41	7,7
Total	**95**	**100,0**	**77**	**100,0**	**320**	**100,0**	**38**	**100,0**	**530**	**100,0**
En %	17,9		14,5		60,4		7,2		100,0	

Fuente: Encuesta a hogares y propietarios. Consorcio.

Cuadro 3
Campesinos: migrantes por edad y relación de parentesco

	Hijo		Otro pariente		Total	
	No.	**%**	**No.**	**%**	**No.**	**%**
Menos de 5	1	2,0	0	0,0	1	1,6
5 a 19	2	4,1	0	0,0	2	3,3
20 a 24	2	4,1	0	0,0	2	3,3
25 a 29	6	12,2	0	0,0	6	9,8
30 a 34	3	6,1	1	8,3	4	6,6
35 a 49	8	16,3	1	8,3	9	14,8
Más de 50	1	2,0	2	16,7	3	4,9
No sabe	0	0,0	1	8,3	1	1,6
Hombre	23	46,9	5	41,7	28	45,9
Menos de 5	0	0,0	0	0,0	0	0,0
5 a 19	5	10,2	0	0,0	5	8,2
20 a 24	7	14,3	1	8,3	8	13,1
25 a 29	5	10,2	1	8,3	6	9,8
30 a 34	5	10,2	3	25,0	8	13,1
35 a 49	4	8,2	1	8,3	5	8,2
Más de 50	0	0,0	1	8,3	1	1,6
No sabe	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Mujer	26	53,1	7	58,3	33	54,1
Menos de 5	1	2,0	0	0,0	1	1,6
5 a 19	7	14,3	0	0,0	7	11,5
20 a 24	9	18,4	1	8,3	10	16,4
25 a 29	11	22,4	1	8,3	12	19,7
30 a 34	8	16,3	4	33,3	12	19,7
35 a 49	12	24,5	2	16,7	14	23,0
Más de 50	1	2,0	3	25,0	4	6,6
No sabe	0	0,0	1	8,3	1	1,6
TOTAL	**49**	**100,0**	**12**	**100,0**	**61**	**100,0**

Fuente: Encuesta a hogares y propietarios. Consorcio.

Cuadro 4
Campesinos: actividad ocupacional por sexo según relación de parentesco

	Jefe del hogar		Esposo(a)		Hijo(a)		Otro pariente		Total	
	No.	(%)	No.	(%)	No.	(%)	No.	(%)	No.	(%)
Agricultura	89	98,9	1	100,0	111	75,0	9	60,0	210	82,7
Forestería	0	0,0	0	0,0	1	0,7	0	0,0	1	0,4
Caza y pesca	0	0,0	0	0,0	4	2,7	0	0,0	4	1,6
Estudio	0	0,0	0	0,0	17	11,5	3	20,0	20	7,9
Otros	0	0,0	0	0,0	3	2,0	0	0,0	3	1,2
Sin información	1	1,1	0	0,0	12	8,1	3	20,0	16	6,3
Hombres	90	100,0	1	100,0	148	100,0	15	100,0	254	100,0
Agricultura	4	80,0	47	61,8	49	50,0	3	21,4	103	53,4
Forestería	0	0,0	0	0,0	1	1,0	1	7,1	2	1,0
Caza y pesca	0	0,0	0	0,0	1	1,0	0	0,0	1	0,5
Estudio	0	0,0	1	1,3	22	22,4	1	7,1	24	12,4
Labores de casa	1	20,0	23	30,3	12	12,2	4	28,6	40	20,7
Artesanía	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	7,1	1	0,5
Otros	0	0,0	0	0,0	1	1,0	1	7,1	2	1,0
Sin información	0	0,0	5	6,6	12	12,2	3	21,4	20	10,4
Mujeres	5	100,0	76	100,0	98	100,0	14	100,0	193	100,0
Agricultura	93	97,9	48	62,3	160	65,0	12	41,4	313	70,0
Forestería	0	0,0	0	0,0	2	0,8	1	3,4	3	0,7
Caza y pesca	0	0,0	0	0,0	5	2,0	0	0,0	5	1,1
Estudio	0	0,0	1	1,3	39	15,9	4	13,8	44	9,8
Labores de casa	1	1,1	23	29,9	12	4,9	4	13,8	40	8,9
Artesanía	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	3,4	1	0,2
Otros	0	0,0	0	0,0	4	1,6	1	3,4	5	1,1
Sin información	1	1,1	5	6,5	24	9,8	6	20,7	36	8,1
Total	**95**	**100,0**	**77**	**100,0**	**246**	**100,0**	**29**	**100,0**	**447**	**100,0**

Fuente: Encuesta a hogares y propietarios. Consorcio.

CAPÍTULO DOS

Beni

Diego Pacheco Balanza y Hugo Alberto Miranda

Introducción

El presente trabajo tiene como propósito orientar el debate en el departamento del Beni respecto a las relaciones entre tenencia y uso de la tierra. El propósito general es identificar las articulaciones entre las dinámicas socio-demográficas, económicas y ecológicas vinculadas con aspectos de tenencia de la tierra y otros recursos, así como con los factores que influyen en el uso de los recursos. La presencia diferenciada de estas dinámicas influye en el desarrollo de estrategias particulares de diferentes tipos de productores, así como en diferentes énfasis dentro de cada categoría de productor.

El capítulo está dividido en siete partes, excluyendo esta introducción. En la primera parte se presentan algunos antecedentes históricos de la región que permiten identificar los patrones sociales diferenciados de poblamiento de la región, los mismo que han configurado el actual acceso y control sobre los recursos. La segunda parte describe el contexto regional identificando los principales rasgos ecológicos, las dinámicas demográficas y su relación con los actuales asentamientos, así como la principal infraestructura presente en la región articulada a las limitaciones del desarrollo económico. La tercera parte constituye una descripción de la dinámica económica regional, identificándose las principales características de los productores ganaderos y productores agropecuarios en general. En la cuarta parte se describen las características principales de las áreas de estudio y los tipos de productores identificados en cada una de ellas, así como se hace una introducción a los rasgos ecológicos diferenciados de cada área y sus características ocupacionales y de migración. En la quinta

parte se analizan con mayor detenimiento los sistemas de tenencia y acceso a la tierra a partir de una caracterización de las unidades económicas. La sexta parte realiza un balance del uso del suelo vinculado a los sistemas de producción predominantes. La última parte presenta las conclusiones, principalmente las referidas al análisis de las interacciones que se presentan entre población, dinámicas económicas, tenencia y uso de la tierra en la región.

La información primaria generada en el departamento del Beni fue recogida en cuatro áreas consideradas representativas para la región, fundamentalmente si se toma en cuenta el tipo de productores identificados. Las áreas seleccionadas fueron: a) en el área de Magdalena se ha incidido en el análisis de productores ganaderos medianos y grandes; b) en el área de Nueva Creación de Cotoca se han identificado pequeños productores campesinos agrícolas y ganaderos medianos; c) en el área de San Lorenzo de Moxos se han seleccionado productores indígenas ganaderos y productores ganaderos medianos; y d) en el área de San Ignacio de Moxos se han seleccionado pequeños productores indígenas agrícolas y ganaderos.

1. Antecedentes históricos

Esta región está formada por un gran número de grupos étnicos que tradicionalmente fueron integrados en el esquema de las reducciones Jesuíticas de principios del siglo XVII. Este evento histórico ha configurado la mayoría de las actuales características de la población local y la distribución de los principales centros poblados. La República, a principios del siglo XIX, reconoció la propiedad privada sobre los recursos y a la población indígena como ciudadanos, pero en la práctica esto no significó el desplazamiento de la propiedad colectiva sobre los recursos manejados por los grupos indígenas. Progresivamente, debido a factores económicos y sociales, grupos externos a la región aparecen poseyendo una perspectiva comercial en el uso de los recursos, en marcado contraste con la visión tradicional indígena. Desde principios del siglo XIX un sucesivo flujo de comerciantes e inmigrantes pioneros comenzó a asentarse alrededor de las áreas indígenas y, apoyados por desiguales relaciones comerciales y de intercambio, empezaron a concentrar los recursos por vías legales e ilegales. Asimismo, debido a aspectos relacionados con la alta movilidad de

la población indígena, una considerable proporción de áreas fueron consideradas vacantes y pasaron progresivamente al dominio de los propietarios de las haciendas ganaderas.

Este extendido proceso fue progresivamente desplazando a las comunidades indígenas a áreas cada vez más pequeñas y reemplazó el control indígena de la tradicional producción de ganado por el control de la población no indígena. Este episodio ha definido hasta la fecha grandes contrastes sociales, culturales y económicos. Un conjunto de conflictos entre la población indígena y los propietarios de las haciendas por la sobreposición de derechos propietarios permanece irresuelto. A pesar de estos conflictos, la población indígena depende cada vez más de las dinámicas diseñadas por los hacendados y, en la práctica, las comunidades indígenas están completamente rodeadas por propiedades ganaderas. Adicionalmente, desde mediados del siglo XX se están formando nuevos grupos de asentamientos compuestos por inmigrantes locales y población procedente del occidente del país, conformando una completa mezcla de identidades étnicas.

Las ventajas comparativas de la producción extensiva de ganado, debido a la expansión de la demanda de carne para satisfacer las necesidades del mercado interno, han determinado la configuración económica de esta región (Arteaga 1995). Sin embargo, la naturaleza de las haciendas ganaderas es altamente diferenciada debido a la desigual distribución del hato ganadero y la propiedad sobre los pastizales naturales, siendo predominantes las medianas y grandes propiedades (Fegabeni 1999). A pesar de las favorables condiciones señaladas, la región presenta también algunas desventajas que amenazan la estabilidad de esta producción debido a las inundaciones temporales y permanentes, así como a la escasa disponibilidad de áreas de altura para la protección del ganado cuando ocurren dichos fenómenos naturales (MDSP 1999).

Las comunidades indígenas están extendidas sobre áreas comunales; sin embargo, sus tradicionales patrones de asentamiento han cambiado últimamente: de bajas concentraciones poblacionales caracterizadas por ciclos de alta movilidad y dispersión a asentamientos más permanentes y nucleares (CIDDEBENI 1992). Los pequeños productores campesino-indígenas reúnen a una población

de diferente origen y con patrones diferentes de asentamiento. Por una parte, se pueden diferenciar a los asentamientos no planificados compuestos por ex trabajadores de haciendas ganaderas y población indígena dispersa en nuevas tierras; por otra, se pueden encontrar asentamientos planificados con población proveniente del occidente del país, así como de migraciones internas producto de la distribución de la tierra desde principios de la década de los 70. Finalmente, pequeños, medianos y grandes propietarios de haciendas concentran la mayor superficie de la tierra y del hato ganadero (INRA 1999).

2. El contexto regional

2.1. Geografía y ecología

Los límites del departamento del Beni son los siguientes: hacia el norte con el departamento de Pando; al este con el Brasil (ríos Iténez y Mamoré); al sur con las serranías de Marimonos y Mosetenes; al sureste con los departamentos de Santa Cruz y Cochabamba (el límite no se encuentra definido); al oeste con el departamento de La Paz. El departamento del Beni se encuentra conformado por dos provincias o unidades fisiográficas: Ondulado Amazónico y Escudo Precámbrico, sobre una superficie estimada de 213.564 km^2.

El clima del departamento corresponde en general a los regímenes subtropicales y tropicales, presenta poca variación climática debido a las leves diferencias altitudinales que oscilan desde menos de 2.000 msnm en el subandino a menos de 130 msnm en el extremo norte de la llanura amazónica; la disponibilidad de recursos hídricos en toda el área es muy rica y variada, por cuanto se presentan —generalmente en la llanura— zonas con inundación estacional a prolongada en períodos de lluvia y zonas secas en el período de invierno. La precipitación anual varia de 1.500 a 2.000 mm y la temperatura media anual es de 22 a 27 grados centígrados (MDSP 1999).

Desde una perspectiva local, se distinguen las siguientes unidades ecológicas: a) pampas altas; b) pampas bajas que se caracterizan por: i) zonas con inundación estacional intermitente que reduce su potencial agrícola, ii) zonas con anegamiento estacional temporal

con suelos muy poco aptos para la agricultura y que se constituyen en áreas de aprovechamiento estacional para ganadería y iii) zonas con anegamiento estacional permanente que no presentan ninguna alternativa de aprovechamiento agrícola; y c) semialturas.

2.2. Población y asentamientos

El conjunto de la población se encuentra concentrada en pequeñas ciudades y centros poblados aislados con población dispersa. La capital del departamento, Trinidad, concentra al 26,84% de la población y los principales centros poblados son Santa Ana (provincia Yacuma) y San Borja (provincia Ballivián). La mayor parte de la población se concentra en centros poblados de 2.000 y más habitantes como Rurrenabaque, Reyes, San Joaquín, San Ramón, Magdalena y San Ignacio, muchos de los cuales tienen como actividad principal la ganadería.

El patrón tradicional de asentamiento de las comunidades indígenas correspondía al que prevalece en las regiones amazónicas: poca concentración poblacional, movilidad cíclica y permanente y una tendencia a la dispersión que coincide con las limitaciones ambientales de la región (PDM 1997); en la actualidad la tendencia de los asentamientos de los grupos indígenas es a la mayor estacionalidad, concentración poblacional y relativo nucleamiento o seminucleamiento (CIDDEBENI 1992).

Los factores que influirían en esta nueva tendencia de poblamiento son: a) escasez de tierras aptas que sirvan como alternativas de ocupación, b) conflictos de tierras en áreas consideradas indígenas pero que en la práctica ya no lo son, c) establecimiento de servicios sociales para beneficio de las comunidades y d) delimitación física de tierras, poseídas con título legal o sin título, por parte de las estancias ganaderas. Esta tendencia orientada a la estacionalidad tiene consecuencias directas en el acceso y uso de los recursos; si bien la alta movilidad permitía el acceso diversificado a recursos naturales y a la posesión de chacos dispersos, actualmente la estacionalidad significa el uso permanente de un mismo chaco por varios años y la reducción de los ciclos de rotación.

Resulta muy difícil estimar el número de comunidades campesinas. Estas comunidades tienen un origen diverso, de acuerdo al siguiente detalle: a) asentamientos conformados por ex peones de estancias que fueron constituyendo en el tiempo poblamientos concentrados o dispersos con características de comunidades espontáneas; b) etnias originarias que se asentaron y dedicaron básicamente a actividades agrícolas formando grupos concentrados en un territorio y con una identidad propia camba-mestizo-beniana, por lo cual podrían ser consideradas como comunidades antiguas; c) comunidades nuevas que recibieron dotaciones de tierras de la Reforma Agraria constituidas básicamente por pobladores emigrantes de otras regiones del país o del departamento; y d) nuevos asentamientos a partir de las décadas del 70 y 80 que se establecieron en el área de influencia de la carretera Trinidad-Santa Cruz.

Una importante población de colonizadores se encuentra establecida en la región de Yucumo, Isiboro-Sécure y Rurrenabaque; mientras que el primero es un asentamiento planificado, los dos últimos son espontáneos. Actualmente la frontera agrícola de colonización espontánea está comprendida en las siguientes regiones: río Maniqui, en el oeste del Beni, en el límite con el bosque Chimanes y en los bordes de la carretera entre Trinidad y Santa Cruz (COTIM/CIDDEBENI 1993).

2.3. Infraestructura de caminos

Los principales centros urbanos se caracterizan porque concentran a la mayor parte de la población y, por tanto, la población dispersa es escasa. La capital del departamento, Trinidad, se encuentra conectada con estos centros poblados por caminos transitables sólo en la estación seca del año. La vinculación caminera entre los principales centros poblados es precaria, muchos de ellos están relativamente aislados durante todo el año.

Por otra parte, la principal actividad económica de la región, la ganadera, ha sido la que ha producido una mayor desvinculación entre los centros poblados debido a la práctica común de cerrar los linderos de las estancias y cortar, consiguientemente, las antiguas conexiones viales que, aunque absolutamente precarias, eran empleadas

fundamentalmente por campesinos e indígenas. En este sentido, la principal vía de ingreso a la mayoría de las poblaciones es la aérea. Se estima que en el departamento del Beni existen más de 500 pistas entre comerciales y privadas (ubicadas en las estancias ganaderas, aunque la mayoría son de tierra y presentan enormes dificultades de aterrizaje en época de lluvias) (MDSP 1999).

El transporte fluvial tiene importancia como alternativa principal a las vías aérea y terrestre, aunque el cambio frecuente de los ríos, la formación de meandros, sedimentos y material vegetal obstaculizan la navegación. Por otra parte, la escasa infraestructura portuaria, el alto índice de tiempo requerido para la conexión entre las poblaciones y la deficiente flota fluvial dificultan la utilización de este medio de transporte (MDSP 1999). Las principales rutas navegables son las siguientes: a) Mamoré-Ichilo: une Puerto Villarroel (Cochabamba) con Guayaramerín pasando por Trinidad y permite vincular a dichos centros con las carreteras Trinidad-Santa Cruz y Trinidad-La Paz; b) Beni-Mamoré: vincula al Beni con Pando y el Brasil, pasando por Rurrenabaque, Riberalta y Cachuela Esperanza; y c) Iténez-Mamoré: une poblaciones pequeñas.

3. Dinámica económica regional

3.1. Desempeño y contribuciones de los sectores económicos

La actividad predominante del Beni es la ganadería extensiva y la actividad forestal maderable. De acuerdo con datos del Censo de la Federación de Ganaderos (FEGABENI 1999) se estima para 1996 un total de 2.540 millones de cabezas de ganado y para 1999 aproximadamente 2.772 millones. La búsqueda y extracción selectiva de especies madereras finas, que provocó el exterminio y producción de especies forestales menos valiosas en el departamento de Santa Cruz, condujo a que en la década de 1980 el departamento del Beni se convierta en la "nueva frontera forestal"; acción facilitada por la conclusión de las carreteras Trinidad-Santa Cruz y Trinidad-La Paz. Esto ocasiona el traslado de grandes empresas madereras al Beni y particularmente al Bosque de Chimanes por la abundante presencia de maderas valiosas (COTIM/CIDDEBENI 1993). Después de la

ganadería, la explotación forestal es el sector económico más importante del Beni en términos brutos, aunque su aporte al empleo y a la inversión es muy bajo (COTIM/CIDDEBENI 1993).

En el departamento del Beni se ha presentado una natural división de las actividades económicas entre los actores sociales. Si bien los indígenas antiguamente desarrollaban una importante actividad ganadera actualmente esta actividad está prácticamente monopolizada por los *carayana* (mestizos de pueblo), mientras que los indígenas y campesinos han constituido unidades dedicadas al desarrollo de sistemas agrícolas y ganaderos en pequeña escala, lo que les permite satisfacer sus necesidades de subsistencia, o son empleados como peones por los ganaderos.

Las características climáticas, por su notable contraste, son uno de los principales factores que determinan el uso del suelo y las prácticas agrícolas y ganaderas. El sistema de producción ganadero es extensivo y consiste en la explotación de las praderas de pastizales naturales. En la producción ganadera se destacan dos modalidades diferenciadas: a) la producción comunal, diversificada, familiar y de poca escala; y b) la producción empresarial, monoproductiva, extensiva y comercial (PDM 1998). Las haciendas, que están comprendidas en la segunda categoría, pueden diferenciarse de acuerdo al siguiente criterio: a) en las que las pasturas tienen cerco y de acuerdo a la extensión de éste; b) la disponibilidad de áreas de altura y su extensión; c) la lejanía o cercanía entre los puntos de agua; d) la existencia de sistemas de manejo de las pasturas (control de semillas, quema planificada, rotación); e) incremento de pasturas mejoradas; f) algún grado relativo de diversificación con producción agrícola; y g) la tecnología que emplean.

Para que este sistema sea medianamente viable algunos objetivos mínimos deben ser logrados: a) proveer, en la mayor cantidad posible y de manera uniforme durante el año, el pasto necesario para la máxima cantidad de ganado; b) utilizar el pasto combinando la calidad de los nutrientes para obtener una alta producción; c) mantener los pastos en su condición más productiva a través de su constante mejoramiento y promoviendo al máximo posible el incremento de su cobertura; y d) la óptima utilización de las regiones de alturas (islas o

áreas de salvataje de ganado), que son usualmente islas de bosque que aun en los períodos de máxima inundación no llegan a anegarse o sólo lo hacen temporalmente, y bajuras (áreas llamadas localmente pampas o pastizales) que son zonas extensas que durante la época de lluvias se mantienen inundadas y en época seca son fuente de subsistencia del ganado.

Las comunidades campesinas e indígenas se dedican fundamentalmente a la actividad agrícola, produciendo básicamente para su subsistencia y eventualmente generan pequeños excedentes. Entre los principales cultivos para el consumo familiar se destacan el arroz, maíz, yuca y el plátano. La mayor parte del arroz y el maíz se destina al autoconsumo (60%), mientras que el plátano y la yuca son derivados en mayores volúmenes a la comercialización (70% y 53%, respectivamente) en los mercados locales (MDSP 1999) y en las estancias ganaderas vecinas, muchas veces a precios por debajo de sus costos de producción. Tomando en cuenta que la producción agrícola no es excedentaria, se presenta el caso de familias que se ven obligadas a reducir parte de su consumo para poder adquirir otros productos básicos. Otra alternativa de subsistencia de las comunidades es la venta de madera tomando en cuenta su fácil acceso, mayor rentabilidad y menores costos de producción.

Se puede caracterizar a los pequeños productores campesinos e indígenas por el uso de tecnologías tradicionales de corte y quema en un sistema de multicultivos migratorios y de rotación, característicos de una agricultura itinerante, con combinaciones de productos de subsistencia y de mercado, cercanos y distantes de las áreas urbanas. Los cereales (arroz y maíz) constituyen el más importante componente de la producción, debido a que se caracterizan por su rápido crecimiento y temprana madurez, en asociación con yuca, frejol y plátano. En los últimos años del ciclo de cultivo son introducidos de manera heterogénea árboles frutales (guineo, papaya, piña y cítricos), cultivos permanentes (algodón, café, caña, cacao) y/o pastos. En menor escala se presentan sistemas de multicultivo con prácticas agrosilvopastoriles.

Pese a las similitudes en los sistemas de producción, algunas características importantes pueden detectarse: a) los cultivos de las comunidades nuevas presentan mayores rendimientos en comparación con

las comunidades antiguas y espontáneas, por cuanto en estas últimas se utilizan barbechos (bosques en recuperación) como superficies de cultivo, en cambio, en las primeras se talan bosques vírgenes aprovechando la mayor parte de la materia orgánica que estas tierras poseen para los cultivos (PDM 1998); b) mientras que los indígenas no cultivan más de dos ha., los colonizadores se caracterizan por utilizar mayores extensiones (cuatro a 10 ha.) de cultivo; y c) en el caso de las comunidades indígenas, la recolección, aprovechamiento forestal, caza y pesca y la agricultura constituyen actividades con el mismo nivel de importancia.

3.2. Balance de la problemática regional

a) Tenencia de la tierra y derechos de propiedad

La mayoría de los asentamientos de las comunidades campesinas e indígenas se encuentran en las áreas más vulnerables. La ocupación de tierras de uso comunal es la principal forma de acceso en el caso de los indígenas. La propiedad privada individual es característica de los propietarios campesinos. En lo que se refiere a las presiones sobre los recursos, existe una variedad de situaciones que van desde áreas donde existe suficiente tierra, agua y pastos naturales y diferentes gradientes de disponibilidad hasta áreas donde estos recursos se constituyen en un factor productivo escaso.

Los conflictos de tierra o disputas entre los sectores están determinados fundamentalmente por la delimitación de los linderos de las propiedades (entre haciendas ganaderas y entre propiedades ganaderas y comunidades indígenas) y la presión para el aprovechamiento de recursos (árboles de madera comercial en San Ignacio de Moxos, agua para consumo del ganado en Nueva Creación de Cotoca y alturas para el salvataje del ganado en época de lluvias en San Lorenzo de Moxos).

En general existe imprecisión en las extensiones de las propiedades y en los derechos de propiedad sobre extensas regiones debido sobre todo a la falta de precisión del origen de la propiedad del transfiriente (vendedor o persona que deja una herencia), factores a los cuales se suma la informalidad en la que se desarrollan las

transacciones. La ausencia de ocupación física, mas no de derechos de propiedad sobre áreas extensas, define el uso de estrategias para la adquisición de derechos sobre la tierra, siendo la más corriente la delimitación física de las propiedades a través del alambrado (en la perspectiva de controlar la invasión de terceros). En el caso de las comunidades campesinas, predominan factores de regulación interna para la definición de los derechos de propiedad.

Grandes extensiones de tierras han sido incorporadas a las propiedades de las estancias ganaderas con el criterio de que éstas se consideraban tierras baldías o sin ocupantes (aunque en muchos casos podrían haberse considerado áreas indígenas debido a la alta movilidad en la utilización de recursos por parte de estas comunidades); sin embargo, los indígenas también han colaborado a los procesos de concentración de tierras en manos de ganaderos a través de la concesión de sus derechos de posesión, transacciones que no siempre han sido controladas por las organizaciones comunales.

b) Acceso a la propiedad

Las relaciones del sector ganadero con el sector indígena se pueden generalizar al conjunto de las regiones. Los indígenas encuentran en la actividad ganadera una opción de venta de su mano de obra en un mercado que aunque precario es fundamental para la obtención de ingresos monetarios o en especie. Estas relaciones, a la vez, limitan el acceso a los recursos que tradicionalmente eran considerados como propiedad de los grupos indígenas.

El acceso a la propiedad de la tierra está determinado fundamentalmente por las transferencias de la propiedad. En general, se pueden encontrar mercados unilaterales para el acceso a la propiedad que privilegian a quienes disponen de mayores recursos. El caso más característico y dinámico es el de las propiedades ganaderas que permite procesos de concentración de la propiedad a través de la compra y venta de tierras. Este proceso está balanceado por la sucesiva división de las propiedades a través del mecanismo de la herencia y por los nuevos procesos legales que impiden la venta de las propiedades indígenas. Sin embargo, informalmente se han desarrollado otros mecanismos de acceso a los recursos y concentración de las

propiedades, entre los cuales el más significativo es el diseño de mecanismos de "al partido" con los indígenas que, paralelamente, significan sistemas ágiles y directos para acceder a pastos naturales y mano de obra.

Los mercados de tierras en el caso de las comunidades campesinas no presentan mucho dinamismo por cuanto son tierras de limitada extensión, poco apropiadas para la actividad agrícola por sus limitaciones físico-naturales y para la actividad ganadera por cuanto no disponen de pastos de buena calidad, salvo en el caso que existan algunas mejoras.

c) Decisiones sobre el uso de los recursos

Las condiciones favorables de vinculación de las comunidades con los centros de consumo local (básicamente a través de las vías de transporte terrestre) no logran ser determinantes en la transferencia de la producción hacia dichos mercados, debido principalmente a que las condiciones de limitado acceso dificultan la realización de transacciones comerciales y a la calidad de los productos y a su adecuación a los patrones de consumo locales. Estos factores influyen básicamente en la emigración e inmigración a la región que cuente con condiciones más favorables.

La actividad ganadera en pequeña escala se puede considerar complementaria y suplementaria a la actividad principal agrícola y, en algunos casos, con el mismo grado de importancia. Las actividades agrícolas han quedado confinadas a los pequeños productores campesinos e indígenas, mientras que las actividades ganaderas a productores básicamente no indígenas (aunque en muy pequeña escala se encuentran productores indígenas ganaderos).

Los procesos de intensificación de la actividad agrícola se encuentran limitados más por las condiciones agroecológicas y de mercado que por criterios de disponibilidad de tierra o mano de obra.

Se presentan procesos de intensificación de la actividad ganadera debido fundamentalmente a la poca disponibilidad de nuevas tierras y a la relativa ausencia de recursos, como pastos naturales. Es de

suponer que la poca capacidad de ampliación de las áreas de pastizales promoverá futuros procesos de intensificación de la producción ganadera influida por la dinámica de los mercados.

En algunas regiones se estarían presentando tendencias de las comunidades campesinas a procesos de conversión de la actividad ganadera de suplementaria a complementaria y, progresivamente, a actividad de primera importancia, debido a la menor exigencia en mano de obra y menor calidad de tierra; sin embargo, las limitaciones de capital y ecológicas impiden completar satisfactoriamente este proceso.

Las comunidades indígenas, igualmente, están en procesos de conversión a mayor estacionalidad y desarrollo de actividades agrícolas, lo que también modifica el manejo de un territorio más diversificado; éste es un proceso fuertemente influido por la histórica conformación de un cinturón de expansión de la propiedad ganadera sobre las comunidades indígenas.

4. Descripción de las áreas de estudio

4.1. Identificación de las áreas de estudio y tipos de productores

Con el propósito de lograr áreas representativas que den cuenta de la heterogeneidad regional, se han considerado las siguientes variables principales: a) origen étnico, b) actividad económica principal, c) sistemas de tenencia y tamaño de la tierra, d) rasgos agroecológicos y e) presión sobre los recursos y manejo de recursos de tierra y bosques. Complementariamente, estos criterios se han combinado con otras variables como el mayor o menor grado de vinculación con los mercados y los índices de densidad demográfica. En este sentido se han identificado cuatro áreas de estudio que al mismo tiempo reflejan la problemática principal de los diferentes tipos de productores del departamento: a) mediana producción ganadera, b) comunidades campesinas, c) comunidades indígenas de agricultores y ganaderos y d) comunidades indígenas agrícolas. Cabe destacar que las delimitaciones físicas difieren en el conjunto de los casos, éstas corresponden tanto a áreas de municipios como a subcentrales campesinas y subcentrales indígenas.

El municipio de Magdalena se encuentra ubicado en la provincia Iténez en un área de 12.668 km^2. Constituye la primera sección municipal y es la capital de la provincia, aproximadamente a 300 km al noroeste de Trinidad. Este municipio integra básicamente a comunidades indígenas itonamas —que recientemente han solicitado el proceso de titulación de su territorio como Tierra Comunitaria de Origen (TCO)—, así como propiedades ganaderas.

La subcentral campesina Nueva Creación de Cotoca se encuentra localizada en el municipio de San Andrés (provincia Marbán) y es un asentamiento que data aproximadamente de principios de la década de 1980, motivado por la apertura del camino Trinidad-Santa Cruz. La población de las comunidades seleccionadas recién se asentó entre los años de 1985 y 1990 y a la fecha continúa la formación de nuevas comunidades. Está conformada por migraciones internas de criollos y mestizos de Trinidad y Santa Cruz (comunidades más antiguas) y de Moxos e Iténez (comunidades relativamente nuevas) (PDM 1998).

La subcentral indígena de San Lorenzo de Moxos se encuentra ubicada en el cantón del mismo nombre correspondiente al municipio de Moxos. Esta subcentral presenta los siguientes límites: al norte con San Ignacio de Moxos, al sur y al oeste con el Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Sécure (TIPNIS), al oeste con el Territorio Indígena Multiétnico (TIM) y, parcialmente, al este con San Francisco de Moxos.

La subcentral indígena de San Ignacio de Moxos está ubicada en el cantón de San Ignacio correspondiente al municipio de Moxos. Fue fundada en 1990 y aglutina en la actualidad a un total de 17 comunidades (Demanda TIMI 1999). Limita al noroeste y suroeste con el Territorio Indígena Multiétnico (TIM) y el resto del área limita principalmente con haciendas o estancias ganaderas.

a) Magdalena: productores ganaderos medianos y grandes

La composición del sector ganadero no es homogénea y desde el punto de vista del tamaño de la tierra, que determina al mismo tiempo la composición del hato ganadero, se puede clasificar a los ganaderos en pequeños, medianos y grandes. El concepto y la articulación con el mercado no es el mismo para el conjunto de los actores

ganaderos; para el ganadero grande, y eventualmente el mediano, el mercado de ganado engordado está constituido principalmente por comerciantes y transportadores de ganado vacuno y, ocasionalmente, por rescatistas de los centros de consumo; para los pequeños y medianos el mercado está constituido básicamente por el ganadero grande. Esta relación es determinante para la comprensión del sector por cuanto supone un crecimiento del ganadero grande en detrimento del pequeño y, eventualmente, del mediano.

El acceso al conjunto de las regiones del departamento se encuentra severamente limitado por las condiciones agroecológicas y la ausencia de infraestructura; las vías de acceso principales son la aérea para personas y la fluvial para el ganado. Este último debe trasladarse hasta los puertos cercanos a las estancias ganaderas, factor fundamental que determina el ciclo comercial del ganado antes de llegar al consumidor.

La tecnología empleada en la producción ganadera es relativamente homogénea, debido a la existencia de agua, pastos y mano de obra, lo que determina el carácter extensivo de la ganadería. Para la habilitación de pastizales se procede a la roza y tumba de manera manual, mientras que para la regeneración de pastizales naturales se procede a la quema.

Los conflictos de tierra se refieren fundamentalmente a la delimitación de los linderos de las propiedades (entre haciendas ganaderas y entre propiedades ganaderas y comunidades indígenas). En general, como ya se dijo antes, existe imprecisión en las extensiones de las propiedades y en los derechos de propiedad sobre extensas regiones y grandes extensiones de tierras de las haciendas ganaderas han sido incorporadas a las estancias con el criterio que se consideraban baldías o sin ocupantes.

b) Nueva Creación de Cotoca: comunidades campesinas agrícolas y ganaderas

La actividad agrícola en el departamento del Beni se encuentra en general bastante limitada, sin embargo constituye la principal fuente de subsistencia de las unidades productivas campesinas. Muchas

comunidades campesinas generan excedentes para su distribución, sin embargo las condiciones de limitado acceso, la calidad de los productos y su adecuamiento a los patrones de consumo locales dificultan la realización de transacciones comerciales. La actividad ganadera en pequeña escala se puede considerar una actividad complementaria y suplementaria a la actividad principal agrícola, en algunos casos se asumen como actividades con el mismo nivel de importancia.

Entre los aspectos principales que deben tomarse en cuenta para la caracterización de esta zona se encuentra la proximidad de las unidades productivas campesinas agrícolas y ganaderas a la carretera troncal que vincula a los departamentos de Santa Cruz y el Beni. En teoría, la ubicación favorable de estas comunidades posibilitaría la transferencia de sus productos agrícolas y pecuarios a estos mercados de consumo. Sin embargo, por los factores anotados anteriormente, estas comunidades campesinas todavía no logran constituirse en los principales proveedores de productos básicos del mercado de Trinidad.

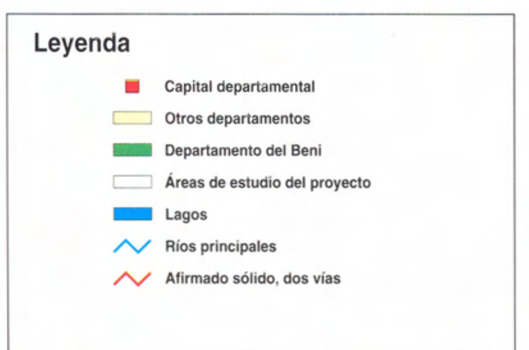
La presión poblacional sobre los recursos no es demasiado significativa debido a que la carretera facilita la emigración de la población campesina (PDM 1998). En este sentido se podría hablar de un flujo poblacional que se inicia en las comunidades más pobres ubicadas en las áreas inundadizas, tiene como destino intermedio las comunidades con áreas de altura (como las de Nueva Creación de Cotoca) y como destino final las ciudades de Santa Cruz o Trinidad.

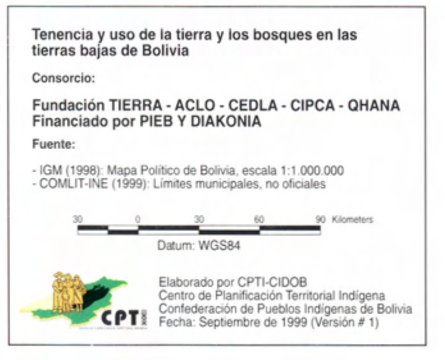
Otro importante factor que caracteriza la dinámica del área es la actividad económica basada en la ganadería como actividad sustitutiva. Adicionalmente, en esta región existe una limitada actividad ganadera desarrollada por productores privados no indígenas, aunque también constituye la principal fuente de trabajo para los comunarios campesinos. Los procesos semiintensivos de producción ganadera se deben fundamentalmente a la poca disponibilidad de pastizales naturales en comparación con otras regiones del departamento del Beni.

Mapa No 3

Ubicación de las áreas de estudio en el departamento del Beni

Magdalena
San Ignacio de Moxos
TRINIDAD
Nueva Creación de Cotoca
San Lorenzo



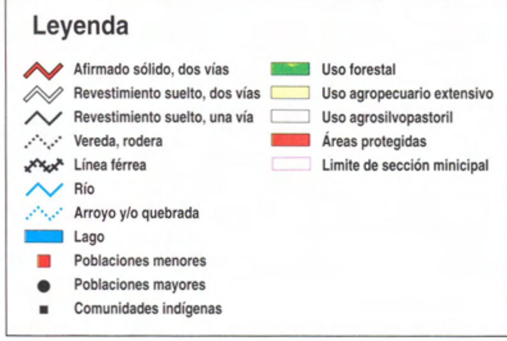


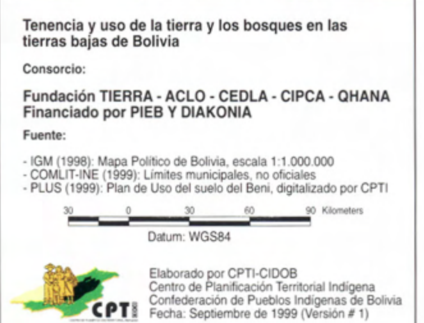
Mapa No 4

Plan de Uso del Suelo

Magdalena
Departamento del Beni

Versalles
ampitas
Magdalena
Orobayaya
La Punta
San Luis
Pirisiri
Huacaraje
La Central
Baures
San Rafael





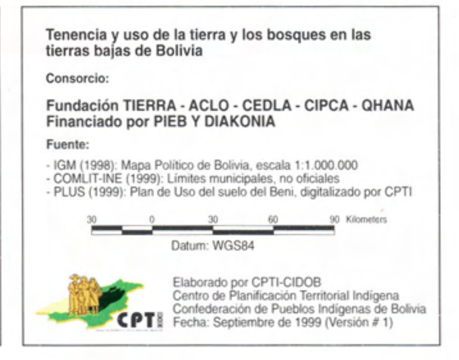
Mapa No 5

Plan de Uso del Suelo

Nueva Creación de Cotoca
Departamento del Beni

San Lorenzo
Casarabe
Peroto
Sachojere
San Lorenzo
San Andres
Nuevos Horizonte
Nacupina
Loreto
San Rafael
Versalles
Santa María
La Guachada



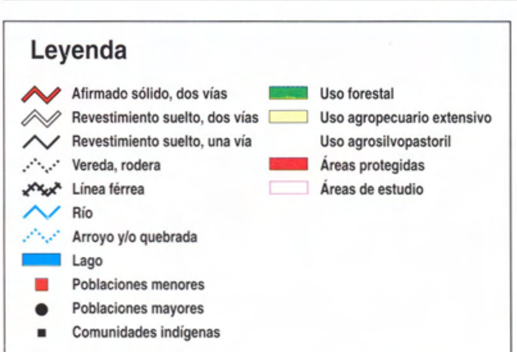


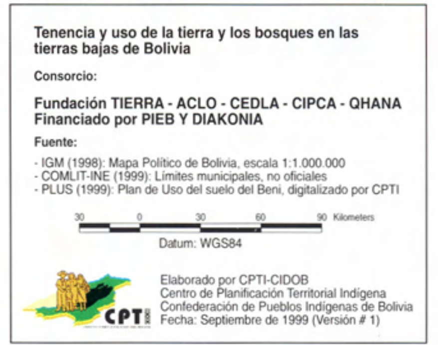
Mapa No 6

Plan de Uso del Suelo

San Ignacio de Moxos y San Lorenzo
Departamento del Beni

El Peru
Puesto el Cusi
San Pe
Trinidad
San Ignacio
Sochojere
San Antonio
Alta Mira
S Antonio d Lora
San jose
San Francisco
San Lorenzo
Tres Hermanos
Limoquije
Los Ojos
Monte Grande
S Pedro de Ichoa





Los conflictos con relación a la tierra se presentan básicamente entre hacendados ganaderos y entre ganaderos con las comunidades campesinas, aunque también se advierten conflictos de tierra entre unidades familiares campesinas. Como en otras regiones del departamento, la causa de los conflictos son generalmente los linderos no definidos, aunque en su mayor parte las propiedades ganaderas se encuentran alambradas. No se advierte sobreposición entre derechos indígenas y usos forestales.

En general, la actividad forestal comercial es nula y su empleo está limitado solamente al consumo domestico. Las comunidades campesinas asentadas a orillas de la carretera troncal extraen una variedad de madera que es vendida como leña a las tejerías de Trinidad, sin embargo, con los años esta variedad se está agotando.

c) San Lorenzo de Moxos: comunidades indígenas ganaderas y ganaderos pequeños-medianos

El área de San Lorenzo de Moxos es predominantemente indígena aunque el espacio territorial se encuentra compartido con haciendas ganaderas pequeñas y medianas. Esta región tiene como característica principal su relativo aislamiento debido a la ausencia de rutas temporales o permanentes de comunicación en razón a que las precarias vías de transporte fueron prácticamente clausuradas por la expansión y delimitación física de las haciendas ganaderas. A pesar del dominio económico y político de los ganaderos, esta región antiguamente tuvo un predominio indígena importante que progresivamente se fue debilitando, lo que influye en el hecho de que pocos descendientes indígenas cuenten todavía con un relativo patrimonio de ganado.

La principal actividad económica está constituida por la ganadería que es practicada tanto por ganaderos *carayanas* como por indígenas, estos últimos como peones pero también como propietarios. La característica principal de la actividad ganadera es la cría de ganado por cuanto el engorde se practica de manera muy escasa debido fundamentalmente a la carencia de medios de comunicación que permitan el traslado del ganado engordado y a limitaciones en la disponibilidad de pastos. Por lo tanto, el ciclo ganadero en la zona de San Lorenzo es incompleto y se caracteriza solamente por la reproducción.

El hecho de que los actuales indígenas dispongan solamente de pequeños hatos de ganado se debe a que lo perdieron bajo la forma de venta, trueque o despojo de las tierras, el mismo que es reproducido básicamente a través del sistema de "al partido", lo que en la perspectiva de los indígenas también constituye un mecanismo que permite el acaparamiento de tierras por parte del propietario ganadero. Los indígenas encuentran en la actividad ganadera una opción de venta de su mano de obra en un mercado precario y caracterizado por la baja intensidad de ésta, fundamentalmente para la obtención de ingresos monetarios o en especie. Asimismo, además de las relaciones contractuales, se establecen relaciones de compadrazgo y padrinazgo que en muchos casos determinan el sentido de las relaciones entre indígenas y ganaderos. En otros casos, los ganaderos se constituyen en las principales fuentes de aprovisionamiento de productos básicos para los indígenas.

Los conflictos de tierra generalmente se presentan por la ausencia de claridad en los límites de las haciendas ganaderas con las comunidades indígenas.

d) San Ignacio de Moxos: comunidades indígenas agrícolas y ganaderas

La existencia de abundantes recursos (tierra, agua, pastizales naturales y maderables) permite la relativa diversificación de las actividades económicas en el área indígena de San Ignacio de Moxos, como la agricultura, la ganadería, la actividad forestal, la caza y la pesca, aunque con el relativo predominio de la primera. En la región coexisten unidades familiares indígenas agrícolas y ganaderas de subsistencia con pequeñas y medianas haciendas ganaderas.

La población no indígena tuvo las condiciones necesarias y la capacidad para establecer un poblado rural importante, que lleva el mismo nombre de San Ignacio de Moxos, de carácter intermedio entre las ciudades y comunidades campesino-indígenas del departamento.

La actividad ganadera se caracteriza por el diverso destino de la producción. La presencia de ventajas comerciales estimula el incremento de tierras con pastos naturales por parte de los medianos y grandes ganaderos, a partir de dos mecanismos principales: a) compra de tierras

y b) sistema de "al partido" con las unidades domésticas indígenas. Dicho sistema se presenta como una solución práctica al problema de disponibilidad de tierra con pastos y adicionalmente de mano de obra.

El empatronamiento del indígena con el ganadero es cuantitativamente más importante que en San Lorenzo, lo que en la práctica determinó que progresivamente los indígenas perdieran la administración de la actividad ganadera como principal fuente de recursos. En la actualidad el patrimonio bovino de los indígenas se ha reducido al mínimo, básicamente con destino al consumo familiar y a los beneficios del sistema de "al partido", el cual se constituye en la principal fuente de ingresos monetarios para las unidades productivas indígenas.

La tenencia de la tierra se encuentra distribuida entre propietarios de haciendas ganaderas, comunidades indígenas y algunos propietarios particulares indígenas. Los conflictos de tierra se presentan sobre todo en los linderos de las haciendas ganaderas con las comunidades indígenas, causa principal para el inicio del trámite de saneamiento de TCO emprendido por las comunidades indígenas de San Ignacio con el nombre de TIMI (Territorio Indígena Mojeño-Ignaciano).

La presencia de abundantes recursos forestales en las comunidades indígenas, la poca rentabilidad de actividad agrícola y el acceso a los mercados de Cochabamba (caminos de las barracas) y de la ciudad de La Paz (por San Borja y los Yungas) ha implicado que a pesar de las prohibiciones legales existentes algunos comunarios indígenas inicien la explotación de recursos maderables para su venta a precios muy bajos a cuartoneros (rescatistas o intermediarios).

4.2. Cobertura vegetal y tipos de suelos

La cobertura vegetal se caracteriza por la presencia de bosques densos semideciduos, bosques densos siempre verdes y húmedos, pastizales y pastizal arbolado.

Las áreas de estudio se encuentran en una mayor variedad de unidades de tierra: a) el municipio de Magdalena se ubica en llanura aluvial de inundación ocasional a estacional a prolongada, así como

terrenos planos a suavemente ondulados e islas de bosque húmedo; b) la subcentral campesina Nueva Creación de Cotoca se ubica en la llanura aluvial de inundación prolongada a permanente; c) la subcentral indígena de San Lorenzo presenta una dispersión relativa en la llanura aluvial de inundación estacional a prolongada; y d) la subcentral indígena de San Ignacio de Moxos se incluye en un rango relativamente disperso entre la llanura aluvial de inundación ocasional a prolongada.

Por las características físico-naturales de la región, las áreas presentan limitaciones y riesgos para la actividad agrícola y ganadera de carácter intensivo. Los suelos de la región presentan una alta diversidad físico-química y se caracterizan por ser suelos muy superficiales a profundos, de drenaje bueno a moderado, sin erosión aparente y de reacción fuertemente ácida a alcalina, con baja a muy baja fertilidad, sin y con mediana a alta toxicidad de aluminio. Los suelos son medianamente aptos para la ganadería extensiva y en superficies menores para la ganadería intensiva y actividades agrosilvopastoriles y algunas áreas son aptas para el uso forestal maderable (MDSP 1999).

4.3. Población, características ocupacionales y migración

Datos de 1999 (PDM 1999) destacan una población total de 10.116 habitantes en el municipio de Magdalena aunque se estima que el crecimiento poblacional es menor en comparación con la media departamental. La densidad poblacional es la más baja del municipio y se estima entre 0,6 a 0,80 hab/km^2 (CNPV 1992).

El municipio de San Andrés, área donde está asentada la subcentral campesina Nueva Creación de Cotoca, cuenta con una población de 9.302 habitantes que constituye el 69,21% de la provincia Marbán, es el municipio que concentra la mayor parte de la población provincial. La zona de estudio cuenta aproximadamente con 1.362 habitantes cuya mayoría es fundamentalmente rural. La distribución poblacional en las comunidades campesinas está fuertemente influida por la presencia de la carretera troncal Trinidad-Santa Cruz. Se puede destacar una densidad poblacional de 1,8 habitantes por km^2.

La cuantificación de la población en el área de San Lorenzo siempre ha presentado dificultades debido a su permanente movilidad, emigración intraprovincial y definitiva (PDM 1997). De acuerdo al Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) de 1992, el cantón San Lorenzo cuenta con una población de 1.740 habitantes, el 8,64% del total provincial (17.602 habitantes). La población total de la subcentral indígena alcanza un promedio de 799 habitantes, equivalente aproximadamente al 45% del cantón (Demanda SAN-SIM 1998). A nivel municipal la tasa de densidad poblacional alcanza a 0,52 hab/km^2, una de las más bajas del departamento.

El cantón de San Ignacio de Moxos cuenta con una población de 6.782 habitantes (incluido el centro urbano) equivalente al 33,68 % de la población provincial (PDM 1997). Con relación a la población asentada en la subcentral indígena de San Ignacio de Moxos se estima un total de 2.124 habitantes, agrupados en 407 familias (Demanda TIMI 1999).

El siguiente cuadro proporciona una relación de las actividades principales a las que se dedican las unidades familiares de las áreas de estudio. Cabe aclarar que los porcentajes no son excluyentes, por lo mismo las unidades familiares pueden combinar dos o más tipos de actividad al mismo tiempo.

Cuadro 1
Actividades principales

Detalle	Área de estudio							
	NC. Cotoca		S. Ignacio		S. Lorenzo		Magdalena	
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
Productores agrícolas	58	86,5	91	93,8	56	84,8	5	17,8
Productores ganaderos	33	49,2	69	71,1	64	97,0	28	100,0
Productores forestales	13	19,4	68	70,1	61	92,4	19	67,8

Fuente: Encuesta a hogares y propietarios. Consorcio 1999.

En el municipio de Magdalena se deben diferenciar las ocupaciones de la población entre los ámbitos urbano y rural. En el ámbito urbano predominan los servicios públicos y privados y pequeñas unidades de servicios y comercio de características familiares con uso poco intensivo de mano de obra. Cabe destacar que la población urbana, en buena proporción, presenta también como actividad principal la ganadería. En el ámbito rural se destaca el empleo eventual de comunarios en las haciendas ganaderas, mientras que las actividades agrícolas son emprendidas por comunarios indígenas quienes utilizan íntegramente su mano de obra familiar. De esta manera, la principal fuente ocupacional y de generación de ingresos monetarios y no monetarios es la ganadería.

En la subcentral campesina Nueva Creación de Cotoca la ocupación predominante de la población gira alrededor de las actividades agropecuarias en general, con el empleo de mano de obra familiar, mientras que la atención del escaso ganado pecuario y ganado menor se encuentra a cargo de las mujeres. Los hombres, en algunos casos, se emplean en las estancias ganaderas como peones asalariados o en trabajos de carácter eventual. La caza y la pesca, desarrollada exclusivamente por los varones, son también ocupaciones importantes desde el punto de vista de la provisión de insumos para el consumo familiar; algo similar ocurre con el aprovechamiento de los recursos forestales.

Tomando en cuenta la mayoritaria población rural indígena en la subcentral indígena de San Lorenzo de Moxos y las aptitudes de los suelos, las principales ocupaciones son la ganadería y agricultura. Los indígenas en su mayor parte ocupan su mano de obra en la ganadería, en calidad de empleados de los hacendados ganaderos. La agricultura es desarrollada casi exclusivamente por los indígenas, acompañada por la cría de animales domésticos cuya producción es destinada al consumo familiar; la caza y la pesca son también actividades desarrolladas por los pobladores de la zona y están fuertemente influidas por las estaciones climatológicas; en la época seca se toma como prioridad la actividad agrícola mientras que en la de lluvias la caza y pesca para la provisión de alimentos (Demanda SAN-SIM 1998). En todo caso la actividad ganadera constituye la actividad central sobre la que se desenvuelve la dinámica económica del área. El aprovechamiento forestal es desarrollado por los indígenas

tanto en las comunidades como en las haciendas ganaderas y es destinado en su integridad al aprovisionamiento de carácter doméstico (PDM 1997). La artesanía es una actividad que debido al internamiento de utensilios comerciales últimamente se ha visto drásticamente disminuida.

Las principales ocupaciones en el área de San Ignacio de Moxos están igualmente relacionadas con la agricultura y ganadería. La agricultura es desarrollada preferentemente por las unidades familiares indígenas y la ganadería por los propietarios de haciendas ganaderas que residen en el área urbana de San Ignacio. La actividad forestal también es desarrollada por indígenas y no indígenas, quienes aprovechan igualmente los recursos maderables de la zona con fines comerciales. En el ámbito indígena la caza y pesca, artesanía, cría de animales menores, recolección y extracción constituyen actividades complementarias a las anteriores (a diferencia de otras áreas de asentamiento indígenas en el Beni). En el centro poblado, donde la mayoría de los propietarios y algunas familias indígenas y migrantes collas (inmigrantes del occidente del país) tienen su residencia, las ocupaciones son variadas y características de un centro urbano.

Cuadro 2
Lugar de nacimiento y residencia en 1999

Lugar de nacimiento										
Detalle	Área de estudio								Total	
	NC. Cotoca		S. Ignacio		S. Lorenzo		Magdalena			
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
En la misma provincia	119	37,4	440	80,7	319	89,61	106	82,8	984	73,1
Otra Prov. o Dpto. colindante	119	37,4	72	13,2	26	7,303	5	3,91	222	16,5
Otra Prov. no colindante	41	12,9	11	2,0	6	1,685	9	7,03	67	5,0
Otro Dpto. del país	38	11,9	14	2,6			7	5,47	59	4,4
Extranjero					4	1,124	1	0,78	5	0,4
Sin información	1	0,3	8	1,5	1	0,281			10	0,7
Total	**318**	**100**	**545**	**100**	**356**	**100**	**128**	**100**	**1.347**	**100**

Fuente: Encuesta a hogares y propietarios. Consorcio 1999.

Las regiones más alejadas —particularmente de la Chiquitanía, los llanos del Beni y el Chaco— permanecieron virtualmente desvinculadas del eje territorial más dinámico del país durante mucho tiempo. Estas regiones se caracterizaron por un bajo crecimiento demográfico, una extrema dispersión de la población y menores índices de movilidad de la mano de obra. La mayor parte de las provincias que conforman esas regiones fueron expulsoras netas de población, particularmente hacia sus entornos urbanos más inmediatos, alimentando desde allí circuitos migratorios más amplios (Pacheco 1998). De acuerdo al cuadro anterior la población que responde haber nacido en la misma localidad o provincia corresponde al 73,1% del total. El 16,5% corresponde a la población que ha nacido en otra provincia o departamento colindante, mientras que el 5% nació en otra provincia no colindante. En total la población nacida en el departamento del Beni corresponde al 94,5%. En otro departamento del país nació el 4,4% y en el extranjero solamente el 0,4%. El 89,6% de la población es originaria de la localidad de San Lorenzo de Moxos, el 80,7% de San Ignacio de Moxos, el 82,8% de Magdalena y el 62,2% de Nueva Creación de Cotoca.

5. Sistemas de tenencia y acceso a la tierra

5.1. Distribución de la tierra y bosques

La distribución y el acceso a la tierra en el departamento del Beni históricamente se han conformado sobre la supuesta existencia de territorios libres o baldíos, pese a la ocupación tradicional de comunidades indígenas de estas áreas. Aunque no se conoce con precisión el tamaño de las propiedades distribuidas, se puede afirmar que en Santa Cruz y el Beni se han producido los más altos índices de concentración de la propiedad agraria del país (Pacheco 1998), tomando en cuenta que el 87,1% de la tierra se concentra en unidades mayores a las 500 ha., que representan tan sólo el 5,4% del total de las explotaciones agropecuaria; y en el otro extremo, el 84,6% de las unidades productivas ocupan el 6,9% de la tierra (CNA 1984). El siguiente cuadro ofrece, con base en información preliminar, una relación de la distribución de la tierra en el departamento.

Cuadro 3
Distribución de la tierra en el departamento del Beni (ha.)

Detalle	Superficie	
	No. hectáreas	%
Hacendados ganaderos mayores a 500 ha. (*)	14.650.239	72,86
Concesiones forestales (a 1998)	891.065	4,43
Demandas territoriales indígenas (TCO)	4.298.575	21,37
Demandas territoriales indígenas (SAN-SIM)	41.051	0,20
Productores de colonias planificadas	20.146	0,10
Productores campesinos (asentamiento Mérida)	22.000	0,10
Productores campesinos	186.513	0,94
Total	**20.109.589**	**100,00**

* Corresponde a la suma de extensiones superiores 500 ha. (Información no actualizada INRA).
Fuente: INRA, SIF, Pastoral Indígena, FSUTCB.

Las actuales formas de acceso a la tierra por parte de las comunidades indígenas se han venido consolidando por los siguientes factores: a) pérdida progresiva de sus normas culturales de asignación y distribución de recursos y por lo tanto de ocupación física estable sobre sus territorios; b) imposibilidad de ocupar físicamente y en forma permanente las áreas colectivas debido a los sistemas tradicionales de manejo y a la movilidad poblacional en el uso de los recursos, constituyéndose en áreas que aparentemente no están ocupadas (libres o baldías); c) incorporación, aunque muy reducida, a mecanismos de compra y venta de tierras a través de los derechos de posesión; d) establecimiento de relaciones laborales entre indígenas y propietarios de estancias que limitan la defensa de sus derechos territoriales; e) una visión no completamente mercantil de sus actividades económicas; y f) nucleamiento para acceder a servicios.

Los propietarios ganaderos han consolidado una mayor superficie territorial debido a los siguientes motivos: a) la expansión de los ganaderos se da en principio a través de asentamientos de hecho o de la compra de derechos de posesión (muchas veces informales) por parte de los primeros comerciantes que ingresaron a la región; b) la mayor capacidad de interlocución con instancias estatales para

legalizar sus derechos de posesión; c) relaciones de negociación con indígenas para la adquisición de derechos de asentamiento; d) establecimiento de relaciones comerciales directas entre el hacendado y el indígena que le permite lograr nuevas formas de acumulación a través de la venta de productos para su consumo diario; e) posibilidades de habilitar y delimitar físicamente (alambrado) nuevos espacios sin dueño formal (aunque muchas veces de posesión tradicional indígena no delimitada); y f) una visión mercantil para el desarrollo de la ganadería como actividad rentable.

Los actuales patrones de ocupación del espacio de las comunidades campesinas responden principalmente a los siguientes elementos: a) la existencia de tierras libres que permiten el asentamiento de nuevas comunidades campesinas aunque con límites muy poco definidos; b) la dotación de tierras a campesinos migrantes por parte de la Reforma Agraria; y c) el asentamiento en tierras pertenecientes a los propietarios ganaderos.

Este contexto, en la práctica, ha determinado que las estancias ganaderas conformen literalmente un cerco a las comunidades indígenas, marco en el cual se vienen definiendo los actuales esquemas de titulación colectiva como un recurso básicamente de protección de los recursos comunales indígenas. Sin embargo, cabe destacar que la expansión de la hacienda ganadera sobre áreas no ocupadas (u ocupadas informalmente por los indígenas) no siempre se ha llevado a cabo a través de la expansión forzosa, sino que, en algunos casos, los indígenas han procedido a vender sus posesiones individuales a las estancias ganaderas bajo la forma de pago en productos o en especie, promoviendo un mercado *sui generis* de venta de tierras entre indígenas y propietarios, que continúa hasta la fecha. El acceso a las posesiones individuales se presenta también a través de los sistemas de "al partido" del ganado; sin embargo, muchas veces el ganadero se apropia de las tierras del indígena, las que son compensadas con un porcentaje del propio ganado. De esta manera se ha creado un mercado informal de venta de mejoras o derechos de posesión que usualmente es entendido por el comprador como el acceso a los derechos de propiedad, restando la extensión del área colectiva indígena.

5.2. Caracterización de las unidades económicas

En esta sección se consideran las características principales de las unidades económicas tomando en cuenta dos elementos centrales: a) el tamaño de la tierra y b) el año de acceso a la tierra. Estos son factores centrales que pueden determinar las decisiones de uso sobre los recursos, además de los ya considerados como son las aptitudes de uso del suelo y las dinámicas poblacionales.

Cuadro 4
Superficie de parcelas/propiedades (ha.)

Superficie	Área de estudio								Total	
	NC. Cotoca		San Ignacio		San Lorenzo		Magdalena			
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
Sin información			6	5,41	2	2,86			8	2,8
Menos de 50	52	76,5	94	84,68	50	71,43	1	2,6	197	68,6
De 50 a 500	9	13,2	4	3,60	1	1,43	2	5,3	16	5,6
De 500 a 2.500	5	7,4	5	4,50	17	24,29	23	60,5	50	17,4
Más de 2.500	2	2,9	2	1,80			12	31,6	16	5,6
Total	**68**	**100**	**111**	**100**	**70**	**100**	**38**	**100,0**	**287**	**100**

Fuente: Encuesta a hogares y propiedades. Consorcio 1999.

El 68,6% de la población dispone de parcelas menores a las 50 ha., relación que se mantiene más o menos proporcional en el conjunto de las áreas campesinas e indígenas consideradas; en superficies mayores a las 50 ha. solamente se encuentra una relación significativa en Nueva Creación de Cotoca con el 13,2% de las unidades productivas. En el rango entre 500 a 2.500 ha. se puede apreciar que los propietarios ganaderos de Magdalena y de San Lorenzo de Moxos disponen de mayores superficies, los primeros con el 60,5% y los segundos con el 24,29%; asimismo, las propiedades ganaderas de las otras áreas (Nueva Creación de Cotoca, San Ignacio y San Lorenzo) se encuentran sobre las 500 ha. que en su mayoría corresponden a propietarios no indígenas.

Cuadro 5
Año de acceso a la tierra

Año	Área de estudio								Total	
	NC. Cotoca		San Ignacio		San Lorenzo		Magdalena			
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
Antes de 1950	2	2,9	9	8,1	2	2,8	3	7,8	16	5,5
De 1951 a 1960	1	1,5	5	4,5	1	1,4	1	2,6	8	2,7
De 1961 a 1970		0,0	2	1,8	4	5,7	1	2,6	7	2,4
De 1971 a 1980	2	2,9	11	9,9	3	4,2	6	15,7	22	7,6
De 1981 a 1990	19	27,9	5	4,5	3	4,2	14	36,8	41	14,2
De 1991a 1995	21	30,9	14	12,6	3	4,2	9	23,6	47	16,3
De 1996 a 1999	19	27,9	53	47,7	46	65,	3	7,8	121	42,1
Sin información	4	5,9	12	10,8	8	11,4	1	2,6	25	8,7
Total	**68**	**100**	**111**	**100**	**70**	**100**	**38**	**100**	**287**	**100**

Fuente: Encuesta a hogares y propiedades. Consorcio 1999.

Con relación al año de acceso a la tierra, la mayoría de la población (72,1%) manifiesta haber accedido con posterioridad a 1980, mientras que la restante (18,2%) con anterioridad a esta fecha. En la subcentral campesina de Nueva Creación de Cotoca, el 82,6% ha accedido a la tierra con posterioridad a 1980. Éste es un asentamiento que data de mediados y fines de la década de los 80 tomando en cuenta que recién en la primera mitad de esta década se inició la construcción del camino de vinculación con la ciudad de Trinidad.

Es notoria la dinámica poblacional de las subcentrales indígenas de San Lorenzo y San Ignacio de Moxos. En la primera, el 73,4% de la población ha accedido a su tierra con posterioridad a 1980, y en la segunda el 64,8%. Esto puede corroborar algunas tendencias centrales que se presentan en las áreas indígenas, como son la movilidad de la población así como una tendencia a la mayor estacionalidad de la población de estas comunidades (CIDDEBENI 1992).

En el área ganadera de Magdalena, el 62,8% de la población también accedió a la tierra durante el período descrito. Este proceso se encuentra íntimamente vinculado al hecho de que la dinámica ganadera constata un crecimiento en carne bovina de exportación del 49,53% en el período de 1990 a 1995 (INE 1985-1995); por lo mismo, se da un crecimiento significativo en comparación con la dinámica del mercado interno de la década de los 70.

5.3. Condiciones de acceso y derechos propietarios

El mecanismo privilegiado para el acceso a la propiedad por parte de las estancias ganaderas de Magdalena es la compra (68,4%) y luego la herencia (26,3%); sin embargo, la herencia supone en la mayoría de los casos la distribución de las tierras de la hacienda, lo que incide directamente en sus niveles de productividad. Por lo mismo, la estrategia más usual es reagrupar la propiedad con el menor número de propietarios posibles, por lo cual el sistema de compra es el segundo en importancia con el objeto de concentrar la población bovina y las tierras de pastoreo.

En el caso de la subcentral campesina de Nueva Creación de Cotoca, la compra también adquiere una dimensión importante (20,5%) aunque complementariamente se presentan una diversidad de formas de acceso, siendo significativa la dotación comunal con el 70,5%. Tomando en cuenta que los asentamientos son de carácter semiplanificado desde las organizaciones campesinas, las familias sin tierra se asentaron y distribuyeron la tierra de acuerdo a la disponibilidad y sus capacidades de uso y ocupación, este fenómeno es denominado dotación comunal. En el caso de las comunidades indígenas de San Lorenzo y San Ignacio la dotación comunal es relativamente importante (72,0% y 27,1%, respectivamente). Sin embargo, en el caso de San Lorenzo la ocupación de hecho tiene una dinámica particular (45,7%) que en menor escala también se presenta en San Ignacio (14,4%).

Cuadro 6
Formas de tenencia

Tipo de propiedad	Área de estudio								Total	
	NC. Cotoca		San Ignacio		San Lorenzo		Magdalena			
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
Propiedad individual	68	100	18	16,2	19	27,1	38	100	143	49,8
Propiedad colectiva			93	83,7	51	72,8			144	50,1
Total	**68**	**100**	**111**	**100**	**70**	**100**	**38**	**100**	**287**	**100**

Fuente: Encuesta a hogares y propietarios. Consorcio 1999.

La mayoría de la población de las áreas indígenas accede a la propiedad a través de sistemas comunales. Las comunidades campesinas y los propietarios ganaderos mantienen la propiedad individual sobre la tierra, sin embargo cabe destacar que una proporción de indígenas tiene acceso individual a la propiedad de la tierra, o si no tiene acceso directo refleja una tendencia para acceder a la tierra de manera particular, lo cual supone que las demandas de titulación colectiva en el futuro inmediato pueden ocasionar conflictos en dichas unidades familiares, por cuanto perderán la propiedad individual sobre sus chacos.

Los propietarios individuales en el ámbito indígena tienen el siguiente origen: a) indígenas que mantuvieron su propiedad y ganado (resultado del sistema partidario) demandando la consolidación de su propiedad a Reforma Agraria y b) indígenas que en busca de seguridad jurídica demandaron titulación no colectiva bajo la forma pro-indiviso de las tierras que ocupaban. Muchos indígenas abandonaron las tierras colectivas y al amparo de esos títulos vendieron tierra a los ganaderos, pero como éstos son de carácter pro-indiviso y no tenían delimitados sus derechos propietarios ocasionaron conflictos de derechos y límites. La fecha de los trámites data por lo general de la década de los 80 y los títulos de carácter individual y en lo pro-indiviso fueron entregados a principios de los 90.

Los derechos de propiedad sobre la tierra no están debidamente formalizados, por ello la posesión de los recursos se legitima en la

mayoría de los casos a través de acuerdos que operan al margen de las regulaciones estatales. En el caso de las comunidades campesinas es un fenómeno generalizado que una gran proporción de la tierra ocupada no cuente con títulos de propiedad debido a tres factores principales: a) porque fueron producto de ocupaciones espontáneas de tierras fiscales que carecían de respaldo legal en el Instituto Nacional de Colonización (INC); b) son ocupaciones de hecho en áreas de propietarios privados (por parte de unidades familiares campesinas) o áreas de comunidades indígenas (por parte de propietarios privados) que se consideraban tierras baldías; y c) porque la tramitación de los títulos de la propiedad agraria fue extremadamente lenta debido a la ineficiencia institucional del INC (MDSMA 1995, Pacheco 1998).

En el caso de los propietarios ganaderos el principal problema es que en la práctica no coinciden los límites establecidos en su documentación legal con la tierra que actualmente ocupan, la misma que es en promedio mayor a la definida legalmente.

5.4. Conflictos por la tierra y los bosques

Los conflictos predominantes en el acceso a la tierra se presentan entre propietarios privados del mismo segmento (campesinos) o de segmentos diferentes (indígenas-ganaderos). En la primera categoría se ubica el 8,8% de los casos mientras que en la segunda se presenta el 73,7%. Resulta significativa la presencia de conflictos (casi la mitad de los productores tiene conflictos en el acceso a la tierra, 44,19%), pero aún más en las regiones de San Lorenzo (59,9%) y Nueva Creación de Cotoca (47,76%), que son predominantemente ganaderas. Si bien la naturaleza de los conflictos es diversa, la mayoría de ellos se refiere a problemas de linderos y a la invasión de terceros, el 86,9% de los casos, por lo que se puede concluir que la expansión de la hacienda es en realidad la causa principal de los conflictos; las otras causas secundarias están muy articuladas a las anteriores, debido a que los productores ganaderos se encuentran por lo general colindando con las comunidades campesinas e indígenas.

En el área de Nueva Creación de Cotoca la mayoría de las estancias ganaderas se encuentran asentadas al lado de la carretera Trinidad-Santa Cruz; sin embargo, en muchos casos esta salida ha sido

ocupada por las comunidades campesinas en tierras que eran consideradas abandonadas o baldías, siendo la principal causa de conflicto entre campesinos y propietarios ganaderos (es el caso de Unión y Fe y Carmen del Dorado). En el caso de las comunidades indígenas, los conflictos se suscitan muchas veces por la venta de sus derechos de posesión o mejoras (aun cuando sus terrenos se encuentran dentro del territorio colectivo), motivo por el cual las estancias ganaderas se introducen en los terrenos comunales indígenas. Esta figura jurídica es nueva en las comunidades indígenas, destacándose el hecho de unidades familiares indígenas que priorizan los derechos privados sobre los comunales. Podemos precisar que la venta de mejoras generalmente la realizan los campesinos y/o indígenas que migran de manera definitiva, por lo mismo los conflictos son traspasados a los que residen en el lugar y no son encarados por las personas que lo abandonan, ya sean terrenos titulados (pro-indiviso) o áreas tradicionalmente ocupadas de manera colectiva.

Asimismo, es importante destacar el conflicto generado entre las concesiones forestales en áreas declaradas o inmovilizadas como Tierras Comunitarias de Origen. El área de concesiones forestales alcanza bajo el régimen de 1996 a unas 891.065 ha., que representan aproximadamente el 8,5% de los bosques (MDSP 1999). A la fecha 13 concesiones forestales se encuentran sobrepuestas con los territorios indígenas.

6. Uso del suelo y sistemas de producción

6.1. Los sistemas de producción agrícola y ganadero

Entre los principales cultivos se destacan el arroz, el maíz, la yuca y el plátano. A continuación se realiza un análisis de la producción agrícola tomando en cuenta los dos cultivos principales del área así como las dos épocas diferenciadas del año (de lluvias y seca) y un criterio comparativo de carácter parcial en relación a lo acontecido cinco años atrás (1994).

Cuadro 7
Superficie sembrada (cultivos: arroz y maíz) por tendencia productiva

Detalle	Sup. sembrada época seca	Rendimiento qq x ha.	Sup. sembrada época de lluvias	Rendimiento qq x ha.	Sup. sembrada (5 años)
Cultivo: arroz					
Sólo ganadería	0,7	36,6	0,2	35,0	
Sólo agricultura	2,3	37,3	0,4	35,3	1,8
Agricultura-forestal	0,7	20,0	0,0		
Agricultura-ganadería	0,6	51,0	1,6	47,6	7,8
Cultivo: maíz					
Sólo ganadería	0,5		1,0	20,0	
Sólo agricultura	2,2	25,6	0,4	24,6	1,8
Agricultura-forestal	0,4		0,3	18,0	
Agricultura-ganadería	0,6	50,0	2,4	29,9	10,5

Fuente: Encuesta a hogares y propietarios. Consorcio 1999.

Con relación a la tendencia productiva predominante se puede destacar lo siguiente. Los productores preferentemente agrícolas disponen la mayor extensión de superficie para el cultivo de ambos productos (en época seca) con un rendimiento promedio mayor que el conjunto, mientras que en época de lluvias esta proporción se reduce a un rendimiento relativamente menor. Los productos sembrados en época seca, al ser cosechados en época de lluvia, presentan mejor rendimiento por hectárea que en la relación inversa; además, debemos tomar en cuenta que las variedades de arroz y maíz que se producen son apropiadas para terrenos húmedos. En general se constata un incremento en la superficie sembrada para ambos productos en el caso de los productores que se dedican con preferencia a las actividades agrícolas.

Con relación a los productores que tienen como actividad preferente la ganadería, la cantidad de superficie dedicada a la producción de este cultivo es menor y con rendimientos también relativamente menores. Los productores que desarrollan actividades

agrícolas y forestales disponen la misma proporción que los productores preferentemente ganaderos y cultivan con preferencia en época seca con rendimientos muy por debajo del promedio, lo que hace referencia a que en la región no se practican actividades agrosilvopastoriles importantes.

Se puede notar que la combinación más productiva es la de las actividades agrícolas y ganaderas, en beneficio de las primeras. Las tendencias presentadas entre el arroz y maíz son: a) mayores rendimientos en los sistemas agrícolas-ganaderos, b) menores rendimientos por hectárea en los sistemas ganaderos-forestales, c) los productores agrícolas constatan un incremento en la superficie sembrada y d) el sistema agrícola-ganadero ha reducido proporcionalmente la producción de arroz y maíz en los últimos cinco años.

Cuadro 8
Superficie sembrada (cultivos: arroz y maíz) por superficie sembrada y antigüedad del asentamiento

Detalle		Sup. sembrada época seca	Rendimiento qq x ha.	Sup. sembrada época de lluvias	Rendimiento qq x ha.	Sup. sembrada (5 años)
Cultivo: arroz						
Menos de 50	Antes del 50	0,2	20,0	0,4	17,7	0,6
	Del 51 al 60	0,8	24,0	0,0		1,0
	Del 61 al 70	2,0	26,0	0,0		
	Del 71 al 80	0,4	16,5	0,0		
	Del 81 al 90	0,3	39,7	0,2	29,6	1,7
	Del 91 al 95	0,6	47,4	0,6	41,5	2,0
	Del 96 al 99	0,4	56,7	0,4	54,4	0,0
Cultivo: maíz						
Menos de 50	Antes del 50	0,8	48,6	0,2	30,0	0,5
	Del 51 al 60	0,8	50,0	0,5		
	Del 61 al 70	1,0	50,0	0,0		
	Del 71 al 80	0,7	49,8	0,0	32,5	
	Del 81 al 90	0,6	58,9	0,2	37,0	1,5
	Del 91 al 95	0,9	60,1	0,4	42,8	0,0

Fuente: Encuesta a hogares y propietarios. Consorcio 1999.

Considerando que la mayoría de los productores se encuentran ubicados en extensiones menores a las 50 ha., solamente se analizarán dichas unidades productivas, tomando como referencia el cuadro anterior. Los productores de asentamientos más antiguos destinan mayor superficie a la producción de ambos cultivos (aproximadamente dos ha.) y los asentamientos más nuevos disponen de superficies menores (1/2 a una ha.). Debe destacarse que los primeros tienen un rendimiento por debajo de los rendimientos alcanzados por los segundos (debido al máximo aprovechamiento de la fertilidad de los suelos) y a la rápida degradación de los suelos de los primeros asentamientos. Los productores más recientes aprovechan la época de lluvias para la producción con rendimientos relativamente similares, mientras que los antiguos usualmente no siembran en época de lluvias. En el caso de los asentamientos más antiguos se notan mayores cambios en los parámetros de producción debido posiblemente a la menor capacidad de las tierras o a la reducción en la demanda de productos para el consumo familiar.

En general, se constata en los productores campesinos e indígenas un comportamiento similar al de los colonos espontáneos, quienes usualmente se asentaban a las orillas de las carreteras sin considerar el potencial productivo de los suelos y que tuvieron que aceptar parcelas demasiado pequeñas sobre tierras frágiles que rápidamente se degradaban (Eastwood y Pollard 1985, Nelson 1977). Los productores campesinos e indígenas tienen que asentarse en áreas de altura no siempre con las condiciones físico-geográficas apropiadas para el desarrollo de la actividad agrícola, por lo mismo la disminución de los rendimientos en los productores que no tienen opción de complementar sus actividades con la ganadería es evidente y tienen como única alternativa la introducción de mayor tierra bajo cultivo, en comparación con los años anteriores, aspecto que no ocurre en los nuevos asentamientos.

La actividad ganadera cambió relativamente poco durante los últimos años. El sistema extensivo se caracteriza por la utilización de grandes cantidades de pastos naturales, la utilización de grandes extensiones de tierras, bajas tasas de morbilidad, períodos largos de tiempo en los que el hato alcanza el peso de mercado, rendimientos por animal y hectárea relativamente bajos, una capacidad de carga

promedio de cuatro ha. por cabeza, la productividad y calidad del forraje disminuye durante la estación seca y durante la estación más lluviosa (diciembre a mayo) y porque las inundaciones dificultan el manejo del pastoreo y la utilización del forraje (Arteaga 1995). Mientras que los sistemas intensivos y semiintensivos resultan de la combinación de nuevos métodos que permiten aumentar el rendimiento por área sin necesidad de expandir la frontera agrícola o incorporar nuevas tierras con pastos.

A propósito de las técnicas de carácter semiintensivo, éstas no sólo pueden aumentar la productividad de la tierra y del ganado sino también constituirse en una opción alternativa que disminuya significativamente los conflictos de tierra, producto de la expansión de la hacienda ganadera. Por lo tanto, podrían presentar como efectos asociados el incremento de la productividad del sector ganadero y la disminución de los conflictos por el acceso a la tierra. En las actuales condiciones, al no realizarse un manejo adecuado del ganado y un uso apropiado de la tierra, las necesidades de mayores extensiones de tierra son evidentes.

Algunas estimaciones de la década de 1980 sugerían que los ganaderos pequeños representaban el 49,78%, los medianos el 43,74% y los grandes el 6,48% (FEGABENI 1987). Se estima que los ganaderos pequeños poseen en conjunto el 18% del ganado de la región, los ganaderos medianos el 57% de las cabezas de ganado y los grandes el 25% del total de cabezas existentes en el departamento (OAP 1990).

Según datos de 1979, el departamento del Beni contenía alrededor del 50% del hato ganadero del país, Santa Cruz el 25% y el restante 25% se encontraba en los valles y el altiplano (Dandler *et al.* 1987). En la década del 70 se consideraba que el departamento del Beni tenía un gran potencial para incrementar la producción y las exportaciones ganaderas pero que estaba siendo desaprovechado por el escaso desarrollo de la infraestructura de almacenamiento y transportes (*Ibid.*), se consideraba también que las pasturas disponibles todavía podían soportar un fuerte crecimiento de la población bovina y que no existía una expansión de la actividad ganadera sobre las tierras forestales (Pacheco 1998).

En relación al sistema de producción forestal se constata que con la apertura de los caminos de penetración a Trinidad, desde La Paz y Santa Cruz, que empezaron a ser transitables a fines de los 70, se produjo el acceso a los bosques del extremo más occidental de las tierras bajas (zona de Yucumo, provincia Ballivián) y del sur del departamento del Beni (parte de la ex reserva de Guarayos, provincia Marbán) (Pacheco 1998). Los madereros comenzaron a incursionar en estas nuevas zonas porque las especies finas, y la mara en particular, virtualmente se habían agotado en los bosques cruceños debido a los acelerados ritmos de extracción que caracterizaron a la explotación forestal (ILDIS-CIDDEBENI 1989).

A excepción de las concesiones forestales, el aprovechamiento de la madera por parte de las comunidades campesinas e indígenas y propietarios ganaderos es para fines domésticos, sin embargo, se aprecia que algunas unidades familiares comercializan algunas especies por intermedio de rescatistas.

6.2. Factores que influyen en cambios en el uso del suelo

Se ha podido apreciar que los mayores rendimientos se encuentran en los sistemas agrícolas-ganaderos, que los sistemas ganaderos-forestales presentan menores rendimientos por hectárea y que los productores agrícolas constatan un incremento, aunque mínimo, en la superficie sembrada; por otra parte, el sistema agrícola-ganadero ha reducido la proporción de área destinada al cultivo de los principales productos, produciéndose posiblemente un movimiento hacia la actividad ganadera. Tomando en cuenta las limitaciones en la venta de la producción agrícola, las decisiones sobre la ampliación de la frontera agrícola son consecuencia más bien del incremento de la demanda para el consumo familiar. Asimismo, es evidente que los agricultores practican una agricultura de corte y quema todavía con ciclos largos de barbecho y que algunas unidades productivas han introducido prácticas silvopastoriles en menor escala y de carácter semiintensivo, con pocos resultados.

Los asentamientos más nuevos con vocación agrícola disponen de superficies menores que los asentamientos más antiguos, sin embargo debe destacarse que los primeros tienen un rendimiento muy

por debajo de los rendimientos alcanzados por los segundos debido al agotamiento de la fertilidad de los suelos. La disminución de los rendimientos en los productores que no tienen opción de complementar sus actividades con la ganadería es evidente; tienen como única alternativa la introducción de mayor tierra para cultivo en comparación con los años anteriores, aspecto que no ocurre en el segundo caso, en el que más bien la superficie agrícola ha disminuido; sin embargo, para acceder a dicho cambio el productor necesita mayor disponibilidad de capital y tierra. Por lo tanto, las decisiones de manejo de un frágil ecosistema tienen una influencia decisiva en el cambio del uso del suelo.

La demanda se ha mantenido estable en los últimos años, aunque últimamente presenta una tendencia a la reducción debido a la alta competencia de los mercados externos. La demanda creciente en la última década ha provocado un conjunto de decisiones por parte de los productores ganaderos que ha incidido relativamente en un mayor desmonte. Contrariamente, el mercado no influye significativamente en el incremento de la producción agrícola de las comunidades campesinas e indígenas, por cuanto existen limitantes significativas para la comercialización de los productos.

7. Conclusiones

El departamento del Beni cuenta con escasos suelos aptos para la agricultura de cultivos anuales y mayormente dispone de pastizales naturales y bosques para usos silvícolas, con especies de árboles de maderas finas. En general son áreas que se caracterizan por su bajo potencial agrícola y alta vulnerabilidad ecológica. Sus principales limitaciones se presentan en la fertilidad de los suelos, condiciones climáticas adversas y otros factores naturales que hacen imposible el desarrollo de una agricultura moderna.

En las áreas agrícolas no existe una fuerte presión poblacional, incluso en las áreas más densamente pobladas tampoco existen fuertes presiones poblacionales sobre los recursos, por tanto la tierra es considerada todavía un factor abundante aunque con poca capacidad productiva.

La agricultura tradicional campesina no incrementa los niveles de productividad de la tierra para la generación de ingresos monetarios sustanciales, por lo mismo la opción demográfica (migración) es vista como mejor alternativa que la productiva (intensificación de la producción con bajos insumos externos). Por lo tanto, las presiones poblacionales no pueden considerarse una causa central en la modificación de las estrategias de uso de los recursos naturales que estimulan procesos de intensificación, por lo menos en este momento.

Si bien la ganadería presenta condiciones favorables para su desarrollo, debido a la existencia de pastizales naturales y extensas sabanas para el incremento del número de cabezas de bovinos, existen severas limitaciones, tales como: a) las inundaciones y deficiente drenaje de los suelos; b) manejo inadecuado del tamaño del hato de ganado, lo que provoca el sobrepastoreo y compactación de suelos; y c) inadecuados ciclos de rotación de pasturas, escasa introducción de variedades de pasturas con altos rendimientos y ausencia de combinación con leguminosas. El empleo extrapredial en la región se encuentra básicamente absorbido por la actividad ganadera, la cual se caracteriza por su baja utilización de mano de obra y por la poca articulación entre la economía productiva con el sector no agropecuario.

Las dinámicas ocupacionales, en su mayor parte relacionadas con la ganadería, ofrecen oportunidades y limitaciones para la población, debido a que articulan muy poco personal de carácter permanente e incluso eventual. Dichas dinámicas ocupacionales, que además generan relaciones de padrinazgo y compadrazgo, reproducen círculos de poder dominantes por parte de los ganaderos. Por otra parte, la dinámica de escaso crecimiento del sector ganadero repercute directamente en la generación de ingresos monetarios y no monetarios de la población indígena y no indígena, aunque todavía predominan procesos ocupacionales no monetarizados en muchas estancias ganaderas.

En las actuales condiciones, el departamento del Beni no constituye una alternativa económicamente atractiva para la población del conjunto de los sectores productivos: ganaderos y agricultores campesinos e indígenas. Es posible que la población del departamento,

tomando en cuenta la actual estructura de edades, podrá incrementarse significativamente en los próximos años, lo que puede resultar en el uso de estrategias migracionales o de diversificación productiva más intensas (búsqueda de empleo fuera de la unidad productiva) debido a que la dinámica del empleo en las haciendas ganaderas no crecerá significativamente y a que la actividad agrícola no ofrecerá un estímulo importante a la población local.

Las estrategias migracionales locales se orientan en dos direcciones diferentes: por parte de las comunidades campesinas e indígenas más alejadas hacia una práctica de reasentamiento en lugares más cercanos y a su utilización en actividades agrícolas, y por parte de los campesinos hacia las ciudades en la búsqueda de empleos básicamente no agrícolas. Por lo mismo, quienes mayormente presionan sobre los recursos son los primeros, aunque todavía en forma muy reducida. Por otra parte, serán evidentes mayores procesos migratorios por parte de las unidades indígenas hacia nuevas áreas, aunque se consoliden los territorios indígenas y se intensifique la estacionalidad indígena; este aspecto abre nuevos debates respecto a la administración y gestión de dichos territorios. También es posible que las dinámicas de mayor estacionalidad por parte de las comunidades indígenas puedan provocar en el mediano plazo una mayor presión sobre los recursos.

En la región no existe una absoluta seguridad jurídica sobre los recursos, lo cual es causa de permanente conflicto en dos grupos claramente diferenciados: entre campesinos o indígenas y entre indígenas y propietarios ganaderos. Asimismo, la delimitación de las propiedades indígenas como Tierras Comunitarias de Origen presenta oportunidades y limitaciones para indígenas y limitaciones para los propietarios ganaderos, debido a su alto encadenamiento a nivel local, asimismo, puede constituirse en una causa de conflictos en el futuro inmediato.

En primer lugar, en el caso de los indígenas, responde a una estrategia para detener la expansión de la hacienda más que a sentimientos de carácter colectivo y tradicionales para mantener la tierra bajo patrones colectivos; esta tendencia ha generado, aunque de manera reducida, la puesta en práctica de dos figuras distintas:

derechos de propiedad colectiva o derechos de posesión (mejoras) que justifican los deseos de los indígenas para aislarse del sistema tradicional. Por otra parte, causaría preocupación el hecho que se habrían sobredimensionando la superficie de los territorios indígenas, en el sentido de que no estarían contemplando los reales espacios sobre los que se desenvuelven sus actividades económicas, aspecto que podría afectar a las haciendas ganaderas y a los propios pueblos indígenas, según como se encare técnicamente el proceso de saneamiento.

Desde la perspectiva de los ganaderos, la titulación colectiva de las áreas indígenas les significa limitar sus oportunidades para acceder a nuevas tierras, lo que en el mediano plazo puede suponer la concentración de la propiedad en algunos propietarios ganaderos o el impulso de una dinámica de intensificación por parte de los medianos ganaderos con el propósito de traspasar los niveles de subsistencia a los de competencia en condiciones similares a la ganadería grande, así como la pérdida de las inversiones que se han realizado en áreas que están definidas dentro de las solicitudes de territorio comunal indígena y que actualmente son consideradas como parte integrante de las haciendas ganaderas. Sin embargo, debe aclararse que las demandas indígenas no afectan a las propiedades ganaderas en el corto plazo siempre y cuando hayan sido adquiridas legalmente, solamente limitarán su expansión en el mediano y largo plazo.

Si bien en un primer período los conflictos determinantes se debieron fundamentalmente a la expansión de la hacienda sobre el territorio indígena, se puede mencionar que en un segundo período, que ya se ha iniciado, las demandas territoriales indígenas se constituyen en la principal causa de los conflictos. La relación entre tamaño de la tierra y número del hato ganadero puede ofrecer pautas importantes para comprender la naturaleza de los conflictos debido a que el ganadero que posee más ganado que tierra requiere mayor cantidad de pasturas para el manejo de su hato, y por lo mismo surgen las necesidades de expansión sobre áreas vecinas.

En el departamento del Beni ya no existen grandes cantidades de tierras baldías o fiscales a las que se pueda acceder de manera directa, lo que significa que en el futuro se podrán presentar las siguientes tendencias en la actividad ganadera: a) medianos y grandes

propietarios ganaderos con sistemas de crianza extensiva, bajos costos de producción y mayores beneficios económicos; b) pequeños productores ganaderos con poca capacidad excedentaria y de simple reinversión en la reproducción de sus hatos; y c) mercados de tierras limitados debido a la titulación colectiva de áreas indígenas e internos entre las familias de las estancias ganaderas.

Bibliografía

Arteaga, C.

1995 *"Sistemas mejorados que elevan la productividad y rentabilidad del ganadero de la provincia Cercado del departamento del Beni"*. Tesis de economía: UCB. La Paz-Bolivia.

CAO Cámara Agropecuaria del Oriente

1996 *Números de Nuestra Tierra 1996*. Santa Cruz: CAO.

1997 *Números de Nuestra Tierra 1997*. Santa Cruz: CAO.

CIDDEBENI

1992 *Plan preliminar de manejo Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro-Sécure*. CIDDEBENI-Subcentral Isiboro Sécure. Trinidad-Bolivia.

CNPV

1976 *Censo Nacional de Población y Vivienda. Beni, resultados finales*. Instituto Nacional de Estadísticas. La Paz-Bolivia.

1992 *Censo nacional de Población y Vivienda. Beni, resultados finales*. Instituto Nacional de Estadísticas. La Paz-Bolivia.

COTIM-CIDDEBENI

1993 *Proyecto Manejo y Aprovechamiento Integral de recursos forestales en el Territorio Indígena Multiétnico*. COTTIM/CIDDEBENI. Trinidad, 1993.

Dandler, J., Blanes, J., Prudencio, J., y Muñoz, J.
1987 *El sistema Agroalimentario en Bolivia.* La Paz: CERES.

Demanda SAN-SIM
1998 *Demanda de Saneamiento Simple propiedades comunales indígenas San Lorenzo de Moxos.* Pastoral Indígena. Beni.

Demanda TIMI
1999 *Demanda Territorio Indígena Moxeño-Ignaciano.* Subcentral Indígena San Ignacio de Moxos. CIPCA. Beni.

Eastwood, D. y Pollard, H.
1985 *"The development of colonization in lowlands Bolivia: objectives and evaluation"*. Boletín de Estudios Latinoamericanos y del Caribe 38, 1985:61-83.

FEGABENI
1987 Primer seminario: *"Reactivación de la ganadería beniana"*. ILDIS.

1999 *Criterios para la autoevaluación de propiedades, registro de establecimientos ganaderos en el departamento del Beni, estimaciones de hato ganadero en el Beni.* (registros no publicados).

ILDIS-CIDDEBENI
1989 *Nuestro Bosque de Mañana. Síntesis Documental del Proceso Forestal Beniano 1979-1988.* La Paz: ILDIS.

INE
1985-1995 *Estadísticas de Comercio Exterior.*

INRA
1999 *Propiedades ganaderas superiores a las 500 ha. en el departamento del Beni.* (registros no publicados).

MDSMA
1995 *Memoria explicativa. Mapa forestal.* La Paz: Secretaría Nacional de Recursos Naturales (Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente). La Paz-Bolivia.

MDSP
1999 *Zonificación agroecológica y propuesta técnica del plan de uso del suelo del departamento del Beni*. Programa para el Ordenamiento Territorial de la Región Amazónica Boliviana en los departamentos de La Paz, Beni y Cochabamba. Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación-Banco Interamericano de Desarrollo. Euroconsult y CGL, Consultores Galindo. Bolivia.

Nelson, M.
1977 *El Aprovechamiento de las Tierras Tropicales en América Latina*. México: Siglo XXI.

OAP
1990 Proyecto: "*Plan de desarrollo de la ganadería del Beni y Pando*". TOMO II.

Pacheco, P.
1998 *Estilos de desarrollo, deforestación y degradación de los bosques en las tierras bajas de Bolivia*. CEDLA, CIFOR y TIERRA. La Paz-Bolivia.

Pattie, P., y Merrie, F.
1999 *Una evaluación económica de las alternativas para los propietarios de tierras en los llanos bolivianos*. Documento técnico USAID 74/1999.

PDM
1997 *Plan de Desarrollo Municipal: San Ignacio de Moxos*. Prefectura del departamento del Beni-CIDDEBENI.

1997a *Plan de Desarrollo Municipal y Diagnóstico Municipal Consolidado: Rurrenabaque*. CEPA-BENI.

1997b *Plan de Desarrollo Municipal y Diagnóstico Municipal Consolidado: Reyes*. CEPA-BENI.

1997c *Plan de Desarrollo Municipal y Diagnóstico Municipal Consolidado: Santa Rosa de Yacuma*. IPD-BENI.

1998 *Plan de Desarrollo Municipal: San Andrés. Prefectura del departamento del Beni*-PDCR.

1998a *Plan de Desarrollo Municipal y Diagnóstico Municipal Consolidado: San Ramón*. ASEM S.R.L.

1998b *Plan de Desarrollo Municipal: San Javier. Diagnóstico Municipal Consolidado*. Equipo técnico PDCR-Beni. Trinidad, 1998.

1998c *Plan de Desarrollo Municipal y Diagnóstico Municipal Consolidado: San Joaquín*. CIDDEBENI.

1999 *Plan de Desarrollo Municipal: Magdalena*. PDCR-Prefectura del departamento del Beni- ASEM, SRL.

SIF
1997 *Resoluciones directrices e instructivos técnicos emitidos por la Superintendencia Forestal. Gestión 1997*. Tomo 1.

CAPÍTULO TRES

Santa Cruz

Carmen Nelly Durán Mendía *

Introducción

El presente capítulo tiene como objetivo fundamental identificar y evaluar las condiciones de acceso, sistema de tenencia y uso de la tierra y bosques, dos recursos naturales que cimientan la economía regional cruceña. La heterogeneidad de la dinámica productiva en Santa Cruz hizo necesaria la identificación de áreas de estudio que reflejen las diferentes dimensiones de la problemática de acuerdo a los tipos de productores. Para las áreas de San Ignacio de Velasco, Urubichá y Pailón se consideró como ámbito de estudio a la jurisdicción municipal, por la dispersión de las propiedades privadas, mientras que para Yapacaní sólo se consideró la zona de amortiguamiento del Parque Nacional Amboró conocida a nivel local como Faja Sur.

1. Descripción general del departamento

1.1. Geografía y ecología

El departamento de Santa Cruz tiene una superficie total de 370.621 km² y se constituye en uno de los departamentos más dinámicos del país por el potencial de sus recursos naturales (renovables y no renovables), lo que le ha permitido incrementar

---

* El análisis correspondiente al punto 6: "Balance de la ganadería cruceña" ha sido elaborado por José Antonio Cabrerizo.

significativamente su contribución al producto interno bruto nacional y a la balanza comercial. Fisiográficamente se divide en cuatro regiones: subandino, escudo chiquitano, llanura chaco beniana y pantanal (PLUS 1994).

El subandino se encuentra en el sudoeste del departamento, en la región correspondiente a los valles mesotérmicos. La fisiografía de sus suelos es montañosa, con una topografía que va de niveles ondulados a muy ondulados, con pequeñas superficies para el aprovechamiento agrícola en la región de valle, cuya pendiente fluctúa entre 0 y 12%, con una fertilidad que va de baja a moderada por las limitaciones de nitrógeno y fósforo. El clima de la microregión corresponde al mesotermal con poco o nada de exceso de agua en verano y déficit en invierno, con una precipitación promedio anual que varía de 328 a 750 mm y una temperatura promedio de 16°C. Los recursos hídricos en la región son bastante reducidos tanto a nivel superficial como subterráneo, debido al escaso nivel de precipitaciones pluviales (Hinojosa 1999).

La llanura chaco beniana se encuentra ubicada al sudeste del departamento, geológicamente corresponde a la llanura de formación aluvial por el depósito de sedimentos del subandino transportados por los principales ríos. Esta subregión puede ser dividida en tres subzonas: en el noroeste se tiene llanuras aluviales formadas por deposiciones de los ríos que comprende las zonas de Yapacaní y El Chore, cuenta con un clima húmedo y suelos con problemas de drenaje. La parte central comprende el área integrada y de expansión agrícola del departamento, mientras que más al sur se encuentra la zona seca de la microregión del Chaco. La precipitación pluvial varía desde 2.000 a 2.500 mm en la zona Yapacaní-Ichilo, en la parte central las precipitaciones fluctúan entre los 1.100-2.000 mm, mientras que en la región chaqueña oscila entre los 500-1.100 mm. La temperatura promedio varía entre 24 y 26°C (*Ibid.*). La región posee un importante potencial hídrico conformado por las cuencas del Piraí, Río Grande, Yapacaní, Guendá e Ichilo y es una de las regiones de mayor fertilidad de la región.

La microregión chiquitana ocupa aproximadamente el 65% del territorio departamental y se encuentra ubicada al noreste-este del

departamento, presenta características físicas y fisiográficas más o menos homogéneas, formando parte del Complejo Cristalino Chiquitano (Escudo Brasileño) de la era del precámbrico. La fisiografía del suelo es variable, con paisajes que van desde superficies planas a ondulaciones que varían desde ligeramente ondulada a muy ondulada y muy disectadas y una altitud que va desde los 250 a 700 msnm. La fertilidad de los suelos va de baja a moderada, debido a las deficiencias en varios elementos nutritivos como el fósforo y potasio (Unterladstaetter 1998). El clima predominante corresponde al subhúmedo seco con pequeño y casi nulo exceso de agua, esta situación tiende a variar más hacia el norte donde aumenta la precipitación pluvial y se tiene un clima húmedo mesotermal con nula o pequeña deficiencia de agua durante el tiempo seco. Mientras que más al sur la tendencia es a presentar menores niveles de humedad. Las precipitaciones pluviales varían desde los 733 mm y una máxima de hasta 1.700 mm. La temperatura promedio oscila entre 24 y 26°C. La región cuenta con una amplia red de ríos, pertenecientes principalmente a la cuenca del Amazonas, siendo los más importantes el río Paraguá, Tarvo y Pauserna, Blanco, Negro, San Martín y San Julián.

La subregión del Pantanal se encuentra en el límite con el Brasil, en los municipios de Puerto Quijarro y Puerto Busch. Está constituida por la llanura de inundación del río Paraguay y cuenta con suelos subhídricos, arcillosos e inundadizos anualmente. Estos suelos mayormente son aptos para el desarrollo de la ganadería extensiva.

De acuerdo a la clasificación del suelo realizada por el PLUS, en el departamento se cuenta con siete clases de suelo, las tres primeras (II-IV) son consideradas aptas para las actividades agrícolas con incremento en prácticas de manejo, conservación y tipos de cultivos; se encuentran en la llanura aluvial del río Grande, en la zonas de Okinawa, Pailón, Los Troncos y un poco más al este. Otras zonas con buenos suelos, pero que presentan algunas limitaciones, son: al noroeste, en los espacios comprendidos entre Chore y Yapacaní, con algunas restricciones provocadas por el exceso de precipitaciones y condiciones inundadizas; y, por el sur, en la zona Abopó-Izozog, por la falta de humedad.

Cuadro 1
Aptitud de suelos en el departamento de Santa Cruz

Clase	Aptitud de los suelos	% Dptal.	Superficie (ha.)
Clase II	Suelos aptos para uso agrícola con pocas restricciones.	0,91%	330.907
Clase III	Suelos aptos para uso agrícola con restricciones.	6,83%	2.550.230
Clase IV	Marginalmente aptos para agricultura, aptos para agricultura o cultivos permanentes..	14,03%	5.078.792
Clase V	Aptos para ganadería o cultivos permanentes. Problemas de drenaje.	15,09%	5.462.056
Clase VI	Aptos para ganadería o cultivos perennes. Problemas de erosión y/o fertilidad.	42,89%	15.532.166
Clase VII	Marginalmente aptos para ganadería o cultivos permanentes. Restricciones muy severas.	15,14%	5.483.685
Clase VIII	No aptos para uso agropecuario. Protección.	4,33%	1.568.744
Total		**100%**	**35.928.467**[1]

Fuente: Unterladstaetter 1998 en "Diálogo Ambiental".

Los suelos pertenecientes a las clases V-VII son superficies aptas para el desarrollo de actividades ganaderas extensivas y de aprovechamiento forestal. Los suelos aptos para la ganadería están ubicados en San Ignacio, San Matías, Puerto Suárez y Guarayos con importantes extensiones de pastizales naturales. Las zonas forestales se encuentran en el Bajo Paraguá y Guarayos (Escudo Chiquitano) y en las llanuras aluviales de Yapacaní y Chore. Los suelos que requieren de mayor protección son los correspondientes a las clasificaciones VII y VIII: los parques nacionales Amboró y Noel Kempff, los bañados del Izozog, los arenales de Guanacos, la zona del Pantanal y otras áreas protegidas de biodiversidad (PLUS 1994).

---

[1] Unterladstaetter realiza la siguiente aclaración: "La superficie del departamento de Santa Cruz es de 370.621 km^2 o sea 37.062.100 ha. La diferencia existente, con la superficie dada por el PLUS, se debe probablemente al uso de imágenes satelitales. Para llegar a la superficie real, se multiplica por el factor (1.0316) de conversión de imágenes a planos".

1.2. La economía cruceña

Para el análisis de la economía cruceña en general, y particularmente de la agricultura, se han considerado tres grandes momentos de su desarrollo: a) un primer momento que se constituye en el antecedente inmediato correspondiente al período de despegue de la actividad productiva de la región; b) el segundo, de abastecimiento del mercado interno que estuvo totalmente orientado a la satisfacción de las necesidades nacionales en aplicación a la política de sustitución de importaciones planteadas por el Estado desarrollista, instaurado en los primeros años de la década de los 50 y cuya vigencia se mantuvo durante casi 30 años; y c) el tercer momento correspondiente a la generación de excedentes exportables y de apertura de mercados externos —comienza en rigor en la década del 80 y cobra mayor dinamismo durante los 90— período en que se consolida una agricultura altamente especializada, cuyo destino principal es la exportación de productos a los mercados internacionales.

El Plan Bohan (1942), la Reforma Agraria (1953) y el Plan Inmediato de Política Económica del Gobierno de la Revolución Nacional (1954) constituyen los antecedentes inmediatos del despegue económico cruceño y el inicio de la denominada Marcha hacia el Oriente. Las bases del desarrollo productivo departamental tienen tres vertientes principales: vertebración caminera, fomento a la agroindustria y la agricultura empresarial y la colonización.

La construcción de vías de comunicación fue el factor estratégico para el desarrollo cruceño que permitió la articulación de los centros de producción agropecuaria o agroindustrial con los centros de consumo a nivel nacional e internacional. La construcción de la carretera asfaltada Santa Cruz-Cochabamba y la vinculación interna con la carretera Santa Cruz-Montero-Saavedra, Montero-Yapacaní, la construcción del puente Eisenhower sobre el río Piraí en la misma ruta y otros caminos secundarios tendientes a vincular a las propiedades grandes con los ingenios azucareros en el norte cruceño posibilitaron el desarrollo de la actividad agrícola y agroindustrial orientado a la sustitución de importaciones e hicieron del norte integrado del departamento una de las primeras áreas receptoras de migrantes.

Para el fomento y desarrollo del sector empresarial privado el Estado canalizó importantes cantidades de recursos destinados a fomentar la industrialización y el establecimiento de empresas agroindustriales. Estos recursos fueron aprovechados por el naciente empresariado cruceño para el financiamiento de actividades como la compra de maquinarias y equipos para el establecimiento de nuevos ingenios[2] azucareros, compra o alquiler de maquinaria para la habilitación de tierras para la agricultura y el incremento de la superficie cultivada. Por otro lado, también se realizaron inversiones en el desarrollo de investigación y extensión agrícola con la construcción de la Estación Experimental de Saavedra y el financiamiento de estudios de los problemas del azúcar (Bojanic 1988).

La diversificación de la agricultura y la ocupación de los espacios despoblados fue resultado del establecimiento de dos tipos de colonos: a) nacionales provenientes principalmente de las tierras altas del país y en menor significación de otras regiones del oriente y b) colonos extranjeros menonitas y japoneses. La afluencia de migrantes nacionales no concluyó con los programas de colonización dirigida, se conformaron nuevas colonias espontáneas que fueron ocupando tierras cada vez más distantes y en algunos casos marginales del departamento.

El segundo período de abastecimiento del mercado interno se caracteriza por la expansión acelerada de las superficies cultivadas de caña de azúcar y arroz que se constituyeron en los cultivos dinamizadores de la actividad productiva regional, no sólo en lo que respecta al abastecimiento de productos al mercado local y nacional, sino también como generadores de importantes fuentes de trabajo para el conjunto de la población nacional, principalmente en los períodos de zafra y cosecha (GEAI 1983). Por otro lado, también se inicia un lento desarrollo del sector forestal así como de las actividades ganaderas de la región.[3]

---

2 Los ingenios en funcionamiento en aquel entonces eran: La Esperanza (1949), La Bélgica (1952), Ingenio Estatal Guabirá (1956) y San Aurelio (1957).

3 Tanto la ganadería como el sector maderero en Santa Cruz no fueron parte de toda la política de fomento desarrollada en Santa Cruz, constituyendo los sectores más retrasados y conservadores del departamento.

Durante el período 1958-1964, la superficie cultivada de caña de azúcar se incrementó en un 324%, llegando a cultivarse 24.600 ha. para 1964, garantizando la materia prima para los cuatro ingenios que se encontraban en funcionamiento. Entre 1956 y 1964, la producción azucarera creció en un 253% anual, alcanzando para este último año una producción de 93.600 TM y el autoabastecimiento del mercado nacional de azúcar refinada. Los nuevos asentamientos poblacionales de colonos nacionales y extranjeros hicieron que la producción de arroz, para el período 1959-1964, se incremente a una tasa del 22,5% anual, con una producción de 40.000 TM para 1964, cantidad que garantizó el abastecimiento de la demanda nacional (CEDLA 1999). Las dinámicas desarrolladas por estos dos cultivos en el norte integrado provocaron dos efectos a nivel departamental: a) el crecimiento poblacional urbano-rural y b) el desarrollo de las manufacturas y el comercio en la capital cruceña.

Adicionalmente a la producción de arroz, los pequeños productores migrantes collas ampliaron la producción de otros cultivos de importancia para la canasta familiar, como el maíz, el plátano y la yuca, introduciéndose también al cultivo de la caña de azúcar en pequeña escala.

La generación de excedentes exportables comenzó en 1966 con pequeños volúmenes excedentarios de azúcar que fueron incrementándose paulatinamente hasta 1972, año en que se produce una fuerte contracción de la superficie cultivada (CEDLA 1999)[4] volviendo recién diez años más tarde a alcanzar el nivel de producción de 1964. Paralelamente durante este mismo período se produce un rápido crecimiento en la producción de algodón y maderas.

El primer quinquenio de la década del 70 se caracteriza por el crecimiento vertiginoso de la producción algodonera, alcanzando una

---

[4] De acuerdo con el estudio del CEDLA, la perdida de dinamismo del sector cañero obedeció a varios factores entre los que se tiene: 1) perdida de fertilidad de los suelos, 2) degeneración de las variedades utilizadas para la producción cañera en la región, 3) sequía y 4) precios poco atractivos; lo que va a influir en las decisiones de cambio de cultivo por otro que se presenta más rentable y con mayor mercado: el algodón.

tasa del 280% entre 1970 y 1971 y 1974 y 1975, período en que se llega a cultivar 67.000 ha. Paralelamente al crecimiento de la superficie cultivada de algodón se produce un crecimiento de las plantas desmotadoras de algodón llegando, durante la década de los 70, a 15 plantas con una capacidad de procesamiento de 100.000 ha. de algodón. El incumplimiento de contratos de ventas al exterior, sumado a los problemas climáticos y de manejo de suelos, llevaron al sector a una profunda crisis, de la cual recién se recuperó en 1996, cuando se volvieron a cultivar 50.000 ha. Sin embargo, tres años más tarde la producción volvió a caer hasta las 5.000 ha., esta vez el principal factor fue la caída de los precios internacionales.

La producción maderera también encuentra su momento de auge durante este período, logrando en 1973 exportar hasta 6,2 millones de dólares en maderas valiosas (principalmente mara), lamentablemente con un escaso o casi nulo valor agregado (*Ibid.*). El desarrollo de este sector tuvo además otro tipo de implicaciones en la dinámica cruceña, pues la construcción de caminos y brechas hacia las áreas forestales posibilitó el asentamiento de nuevos migrantes en regiones más alejadas, principalmente en las provincias Sara e Ichilo.

La producción soyera en la región comienza en la década de los 70, sin embargo recién en los 80 empieza a ser determinante para el desarrollo de la región. La superficie cultivada de soya se incrementó de 51.000 ha. en 1985-1986 hasta alcanzar el medio millón durante la campaña 1998-1999 (CAO 1999).

Paralelamente al incremento vertiginoso de la superficie cultivada se produce un crecimiento de la agroindustria oleaginosa, que al mismo tiempo ha realizado importantes inversiones en el incremento de su capacidad instalada para la producción aceitera, de harina y torta de soya. Este esfuerzo ha llevado también a incrementar la capacidad de las empresas en el acopio de granos, no sólo en las propias plantas de producción sino que también han instalado silos de almacenamiento en las principales zonas productoras de soya. Este importante acompañamiento realizado por el sector agroindustrial se ha constituido en un estímulo a la producción soyera, que de momento encuentra un mercado seguro aunque inestable para su producto.

El desarrollo de la producción soyera ha adquirido importancia a nivel nacional, cambiando la estructura del valor de las exportaciones. Del 16% que significaban las exportaciones no tradicionales para 1980, a partir de 1994 superan a las exportaciones tradicionales, alcanzando para 1998 un valor total de 507,7 millones de dólares, de los cuales el 30% corresponden a las exportaciones de soya y sus derivados, con un volumen total de 706.123.63 TM (*Ibid.*).

2. Identificación de las áreas de estudio

2.1. Caracterización de las zonas seleccionadas dentro del contexto regional

El desarrollo cruceño no ha sido homogéneo, ha favorecido a algunas regiones mientras que otras han continuado con sus propias dinámicas internas; las inversiones realizadas por el Estado han propiciado de manera directa el desarrollo productivo de algunas zonas de acuerdo a los intereses de la época. Por otro lado el amplio mosaico de ecosistemas del departamento hace necesaria la identificación de áreas que permitan una mayor aproximación a las distintas realidades, definiéndose para fines del presente estudio cuatro zonas en las denominadas tierras bajas cruceñas.[5]

a) Yapacaní: pequeños productores migrantes

El municipio de Yapacaní, tercera sección de la provincia Ichilo, se encuentra ubicado al noreste del departamento de Santa Cruz y cuenta con una superficie aproximada de 7.780 km^2 (PDM Yapacaní 1997-2002). Su población mayoritaria está conformada por colonos migrantes procedentes principalmente de las tierras altas del país,

[5] La presente investigación ha priorizado las denominadas tierras bajas cruceñas comprendidas por la micoregión chiquitana y la llanura chaco beniana, excluyendo las zonas de valles mesotérmicos y de Chaco que serán objeto de estudio en otra investigación. Los criterios utilizados para la selección de las subregiones de estudio fueron los siguientes: a) el nivel de representatividad agroecológica, b) representatividad sociocultural, c) los sistemas de tenencia de tierra predominantes, d) los patrones productivos imperantes, y e) el uso del suelo.

a quienes se les dotó pequeñas parcelas de tierra para uso agrícola y el desarrollo de ganadería en pequeña escala.

Yapacaní se constituye en una de las colonias más antiguas del departamento, cuyo establecimiento y desarrollo causó los siguientes efectos: a) incremento de la producción tradicional, principalmente de arroz, que permitió el abastecimiento del mercado departamental y nacional; b) permitió la ocupación de espacios que se encontraban despoblados; c) los rebalses poblacionales dieron lugar a la conformación de nuevas colonias en otras áreas del departamento; y d) la experiencia de colonización iniciada en Yapacaní sirvió como patrón para la dotación de tierras a los colonizadores de otras áreas del departamento.

b) San Ignacio de Velasco: forestería, ganadería y agricultura de pequeña escala

San Ignacio de Velasco comprende la segunda sección de la provincia Velasco. Limita al norte con el departamento del Beni y el Brasil, al este con la provincia Ángel Sandóval y el Brasil, al sur con los municipios de San Miguel y San Rafael y al oeste con la provincia Ñuflo de Chávez. Cuenta con un potencial forestal superior a los tres millones de hectáreas para el aprovechamiento selectivo de maderas y grandes extensiones de pastos naturales que hacen propicio el desarrollo de la ganadería extensiva en la zona. Forma parte del territorio municipal el Parque Nacional Noel Kempf (de uso prohibido) conocido por su belleza paisajística y su valor ecológico (Fundación Tierra 1999).

La Chiquitanía cruceña presenta características agroecológicas más o menos homogéneas, con potenciales para el desarrollo de ganadería extensiva, implementación de proyectos silvopastoriles y forestales y un limitado uso en agricultura, la misma que es desarrollada principalmente por las comunidades chiquitanas. Se tomó como zona de estudio el municipio de San Ignacio de Velasco por presentar una síntesis de las distintas realidades, es decir, grandes extensiones de tierra en manos de las haciendas ganaderas, comunidades indígenas con sistemas de tenencia comunitaria con una economía sustentada en la agricultura en pequeña escala, extensas áreas de aprovechamiento

forestal otorgadas en concesión a empresas madereras y agrupaciones sociales del lugar y áreas protegidas.

c) Urubichá: indígenas de TCO en coexistencia con ganaderos y empresarios madereros

El municipio de Urubichá se encuentra situado al noreste de la provincia Guarayos, 340 km al norte de Santa Cruz. Limita al norte con el departamento del Beni, al sur con el municipio de Ascensión y El Puente, al este con la provincia Ñuflo de Chávez y al oeste con Ascensión de Guarayos. Urubichá se caracteriza por ser un municipio con un amplio potencial forestal y de biodiversidad, tiene además extensas áreas para el desarrollo de actividades reproductivas de caza, pesca y recolección; asimismo, cuenta con pastizales naturales para la crianza de ganado vacuno. Estas tierras, sin embargo, son de propiedad de los productores ganaderos asentados en la zona (Quiroga 1999).

Las comunidades indígenas de la zona se caracterizan por tener una base económica poco desarrollada y escasamente diversificada. Su principal actividad productiva es la agricultura en pequeña escala con muy baja generación de excedentes comercializables, complementada con la caza y la pesca principalmente. La ganadería es una actividad realizada por productores no indígenas que tienen también una marcada especialización en la crianza de ganado de carne complementada con una agricultura de autoconsumo para los trabajadores de la hacienda.

d) Pailón: agricultura comercial en expansión

El municipio Pailón se encuentra ubicado al este de la ciudad de Santa Cruz de la Sierra, en la provincia Chiquitos, con una extensión de 8.128 km^2. Limita al norte con la provincia Ñuflo de Chávez, al sur con la provincia Cordillera, al este con San José —primera Sección Municipal de la Provincia Chiquitos— y al oeste con la provincia Andrés Ibáñez por medio del río Grande (PDM Pailón 1997). Presenta un amplio mosaico cultural conformado por comunidades nativas como los ayoreos y los chiquitanos, nuevos pobladores resultantes de la dinámica productiva de la región que

han dado lugar al establecimiento de comunidades de origen colla, colonias menonitas y empresarios agrícolas de origen diverso, cambas, collas o extranjeros.

La principal característica de la región es la agricultura vinculada a los mercados internacionales. El vertiginoso crecimiento económico de la zona de expansión, principalmente en la zona de estudio, ha demostrado que: a) existe una alta especialización en la producción soyera, situación que casi cruza los umbrales del monocultivo; b) la dinámica económica está concentrada en los productores medianos y grandes empresarios de la agricultura; c) los pequeños productores que no tienen acceso a la tecnología mecanizada se encuentran prácticamente desplazados del mercado soyero; d) existe una fuerte concentración de la propiedad de la tierra en manos de los productos medianos y grandes; y e) el principal mecanismo de acceso a la tierra es el mercado, con una tendencia creciente en los precios por hectárea.

3. Población, asentamientos y migraciones

3.1. Características demográficas de los asentamientos

El departamento de Santa Cruz presenta un amplio mosaico étnico que no sólo difiere en los aspectos socioculturales, sino principalmente en las condiciones de acceso y uso de los recursos naturales. La población originaria dispersa en todas las tierras bajas cruceñas forma parte de cuatro grupos étnicos: chiquitano, guarayo, ayoreode y guaraní, que cohabitaban con los *karai*[6] cruceños. Sin embargo, la marcha hacia el oriente emprendida a través de los procesos de colonización iniciados en la década del 50 y el progresivo arribo masivo de quechuas y aymaras provenientes de las tierras altas del país dieron lugar a la conformación de un complejo mosaico de culturas, síntesis de los distintos grupos étnicos que se presentan a nivel nacional.

---

[6] *Karai* es la denominación indígena de los pobladores "blancos" o todos aquellos que no forman parte de su grupo étnico.

Santa Cruz ocupa el segundo lugar en importancia poblacional después del departamento de La Paz, concentrando el 21,2% de la población total del país, y se constituye en el departamento de mayor incremento poblacional con una tasa de crecimiento para el período intercensal 1976-1992 del 4,2% promedio. Sin embargo, existen grandes diferencias entre el crecimiento urbano (6,3%) y el rural que creció a una tasa del 0,8%. La población urbana representaba para 1992 el 72% mientras que para 1976 era solamente el 52,7% (Vargas 1996). Estas cifras muestran un notable cambio de tendencias en la recepción de nuevos pobladores en el departamento, lo que en sus inicios fue mayoritariamente un movimiento poblacional campo-campo se ha convertido en un flujo mayoritariamente campo-ciudad; es decir, de los Andes rurales a la ciudad de Santa Cruz.

Dentro del departamento se identifican algunas áreas principales de recepción de población como la provincia Andrés Ibáñez (5,87%), Ñuflo de Chávez (3,96%) y Velasco (3,64%). Al otro extremo se encuentra Vallegrande con una tasa de crecimiento de –0.8%, convirtiéndose en expulsora neta de población, y otras provincias como Sara y Florida que aparentemente están alcanzando niveles de cuasi saturación.

La estructura de la población por grupos de edad, confirma una pirámide con una base ancha, característica de poblaciones jóvenes, en la que el 39,4% del total corresponde a la población menor a 15 años. A nivel de zonas, en San Ignacio de Velasco y Pailón representan el 45,5% y 40,9%, respectivamente, índices superiores a los que se presentan en Urubichá (35,9%) y Yapacaní (31,9%). Estas cifras son aparentemente contradictorias si comparamos las tasas globales de fecundidad, ya que Urubichá y Guarayos en general poseen la más alta tasa de fecundidad del departamento —con un promedio de 8,2 hijos por mujer—, seguido de Velasco con 7,9, Yapacaní (Ichilo) 7,4 y Pailón (Chiquitos) 6,5. Sin embargo, adicionalmente tendría que considerarse que Velasco tiene la más baja tasa de mortalidad infantil de las zonas de estudio, 57 por cada mil nacidos vivos, mientras que Yapacaní 61 y Urubichá tienen 60.[7]

[7] De este análisis excluimos a Pailón por considerar que la muestra posee una fuerte tendencia determinada por las familias menonitas que se caracterizan por ser numerosas.

Si bien el departamento presenta una de las tasas de analfabetismo más bajas del país, todavía la población mayor a 15 años no ha logrado superar la barrera de la educación básica (básico e intermedio), representando para las zonas de estudio el 68,4% de este grupo, mientras que la educación media alcanza el 14,9%. La educación técnica o superior todavía resulta incipiente alcanzando apenas el 5,1%, sin embargo, en contraposición encontramos que los analfabetos sólo representan el 7,5%.

3.2. Características ocupacionales

La población rural del departamento de Santa Cruz presenta una base productiva eminentemente agropecuaria que combina en la mayoría de los casos las labores agrícolas con las ganaderas, y eventualmente con actividades forestales y/o artesanales. Paralelamente a este tipo de actividades se han ido desarrollando también otros servicios como transporte y comercio; adicionalmente se realizan actividades cotidianas relacionadas con el rol reproductivo de la familia, como la realización de practicas de recolección, caza y pesca para el consumo doméstico, labores del hogar y otras.

Las diferentes actividades desarrolladas por el jefe de hogar no son excluyentes y en muchos casos tienen un carácter más de complementariedad y varían en intensidad de acuerdo al ámbito de estudio. En el caso de los indígenas la actividad principal es la agricultura (93% del total) acompañada en menor proporción de actividades de caza y pesca (22,6%), ganaderas (18,7%) y artesanales (10,9%). Mientras que para los colonizadores de Yapacaní Sur y los menonitas de Pailón la agricultura y la ganadería son actividades generalizadas entre el conjunto de los productores que utilizan un sistema mixto de producción. En el caso de productores especializados, como los ganaderos y forestales (ASL), la actividad principal está relacionada con el gremio al que pertenecen, con un desarrollo marginal de otras actividades.

3.3. Las dinámicas migratorias y la situación del empleo

Santa Cruz cuenta con algunas áreas que presentan mayor presencia de migrantes, quienes se han visto motivados por la vocación productiva de la región, su dinámica económica y el desarrollo de la infraestructura vial. De acuerdo a la encuesta del Consorcio, Pailón

presenta el mayor porcentaje de migrantes con el 60,3% del total de la muestra, situación que ha tomado un fuerte impulso a partir de la década del 80, coincidiendo con el inicio del auge de la soya. En Yapacaní, los migrantes collas representan el 42% de la población, relación que ha ido disminuyendo con el transcurso del tiempo como resultado lógico del crecimiento familiar. En contraposición, las regiones de actividad productiva tradicional y más distantes de los caminos troncales presentan menores tasas de migración como sucede en Urubichá cuyo porcentaje de migrantes apenas alcanza el 9,9%. En el caso de San Ignacio, el 17,8% de la población es migrante, habiéndose incrementado significativamente a partir de la década de los 80 como resultado del mayor dinamismo forestal en la región.

Una tendencia que se aprecia es el bajo movimiento poblacional de las zonas mayoritariamente indígenas que inciden significativamente en el total de la muestra. En el caso de áreas de menor dinamismo económico, la población mayoritaria es oriunda del lugar y representa el 89,3% de los hogares rurales en Urubichá y una tendencia similar en San Ignacio de Velasco (80,1%). Esto contrasta evidentemente de una zona a otra, como el caso de Pailón, donde el 76,4% ha nacido en otro lugar y en Yapacaní solamente el 45%.

En el caso de las zonas de atracción poblacional como Pailón y Yapacaní, el tiempo de residencia difiere sustancialmente. En el caso de los migrantes de Yapacaní, el 71,7% de ellos se asentó en el lugar hace más de 10 años —principalmente durante la década de los 70—, el 16% lleva más de cinco años en la zona y el 12,3% menos de cinco años. En Pailón se tienen asentamientos más nuevos de menonitas y trabajadores asalariados de las empresas soyeras, donde sólo el 20,4% reside más de 10 años, mientras el 79,6% se estableció recién durante la última década.

Desde siempre los movimientos poblacionales se han constituido en la válvula de escape para liberar la presión sobre los recursos naturales ocasionados por una sobrepoblación relativa, especialmente en las zonas donde las posibilidades reales de acceder a la tierra no existen. De este modo, Yapacaní ha sido uno de los primeros lugares de saturación, debido a que se constituyó en el transito casi obligado de los migrantes collas hacia Santa Cruz y Montero principalmente. En el caso de los indígenas de Velasco, los movimientos se realizan de

la comunidad a la capital de sección. Tanto en Urubichá como en Pailón se registra un menor porcentaje de emigración, sin embargo el principal destino en ambos casos es la ciudad de Santa Cruz.

Los movimientos migratorios ocurridos en las diferentes zonas de estudio presentan una tendencia generalizada y han tenido como núcleo central a la familia, siendo mayoritarios los desplazamientos realizados con la mujer e hijos (40,6%), las familias recién conformadas (sin hijos) representan solamente el 21%. Las migraciones compuestas por padres e hijos representan el 12,2%. Existen grandes diferencias según la zona de estudio, así en la zona de Yapacaní significa el 16,7% y en San Ignacio de Velasco el 17,5% del total de las migraciones realizadas; este tipo de migración se ha producido principalmente dentro del propio municipio al nivel comunal, tratándose más bien de movimientos internos de una comunidad a otra en la búsqueda de mejores condiciones de acceso a caminos y a mayores superficies de tierra.

Los movimientos poblacionales tienen diferente causa según el ámbito de estudio en consideración. En el caso de las comunidades indígenas las emigraciones tienen motivos más personales de reunificación de la familia y la búsqueda de fuentes de trabajo principalmente. En el caso de Yapacaní, el principal móvil fue la carencia de tierras en el lugar de origen ocasionada por la excesiva parcelación de la tierra y las limitaciones físicas de los suelos así como de búsqueda de fuentes de trabajo. Los motivos de atracción poblacional hacia las áreas de estudio también difieren entre sí; para los trabajadores de las empresas agropecuarias la causa principal radica en las mayores posibilidades de trabajo que existían en la zona —principalmente en Pailón—, mientras que para los propietarios de la tierra el motivo principal está relacionado con el acceso a la tierra y a las potencialidades que ofrece la región. Las migraciones definitivas tienen una relación directa con la antigüedad de los asentamientos, siendo mayores en los lugares más antiguos y con menores posibilidades de desarrollo.

3.4. Algunas implicaciones de los movimientos poblacionales en el desarrollo departamental

Las implicaciones de los movimientos poblaciones en el desarrollo departamental puede caracterizarse brevemente con los siguientes

aspectos: a) ocupación de espacios ampliamente despoblados del departamento hasta niveles de casi saturación de algunas áreas, principalmente de las zonas de colonización, cuyos rebalses han ido movilizando población y causando presión en áreas de aprovechamiento forestal; b) el incremento poblacional de Santa Cruz, por la vía de la migración, permitió el incremento en la actividad productiva del departamento y el consecuente abastecimiento del mercado nacional, principalmente de arroz y otros productos de la canasta familiar básica; c) los requerimientos temporales de fuerza de trabajo por parte del sector agroindustrial se constituyeron en un incentivo para el establecimiento de migrantes en Santa Cruz, quienes muchas veces no retornaron a sus lugares de origen; y d) las diferentes dinámicas productivas que se han dado en la región se han constituido en orientadoras de los flujos poblacionales; así, cuando la principal actividad era la agroindustria cañera, los movimientos migratorios estuvieron dirigidos principalmente al norte integrado y con el surgimiento del *boom* soyero, el principal centro receptor de migrantes es la zona de expansión.

4. Sistemas de tenencia y acceso a la tierra y los bosques

4.1. Los sistemas de tenencia de la tierra

El dinamismo de la actividad productiva cruceña sienta sus bases en regímenes de tenencia individual que coexisten con sistemas de tenencia colectiva de reproducción comunitaria. El régimen de tenencia individual de la tierra es sin lugar a dudas el más generalizado en el departamento y corresponde particularmente al conjunto de productores independientes, incluidos los pequeños productores colonizadores. Mientras que los sistemas colectivos de tenencia de la tierra se constituyen en la característica principal de los grupos originarios de la región, que tienen en la tierra no sólo la fuente de su sustento sino también las posibilidades de reproducción cultural. En el caso de las colonias menonitas, se produce una combinación de propiedad colectiva de la tierra de la colonia y un usufructo familiar de la parcela, determinada principalmente por razones culturales y religiosas.

Las comunidades indígenas chiquitanas de San Ignacio de Velasco que poseen propiedad colectiva de la tierra, ven en este tipo de

propiedad la forma de garantizar el acceso equitativo a las tierras a todos los miembros de su comunidad como mecanismo de preservación de su cultura y porque unidos obtienen una mayor seguridad jurídica frente a las haciendas ganaderas. En el caso de Urubichá, el 68,8% de los indígenas encuestados poseen tierras de manera individual, mientras que el restante 31.2% posee tierras colectivas organizadas en zonas agrarias,[8] sin embargo esta situación se encuentra en vías de reversión ya que con la titulación de la TCO guaraya estos viejos títulos individuales quedarán sin efecto.

Cuadro 2
Sistemas de tenencia de la tierra[9]

Tipo de propiedad	S. I. Velasco		Pailón		Yapacaní		Urubichá		Total	
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
Propiedad individual	**47**	**22,9**	**79**	**62,2**	**129**	**100,0**	**78**	**72,9**	**333**	**58,6**
Cda. Indígena	-	0,0	-	0,0	-	0,0	64	59,8	64	11,2
Colonizadores	-	0,0	-	0,0	129	100,0	-	0,0	129	22,7
Ganaderos	43	21,0	-	0,0	-	0,0	14	13,1	57	10,0
ASL	4	2,0	-	0,0	-	0,0	-	0,0	4	0,7
Agropecuarios	-	0,0	79	62,2	-	0,0	-	0,0	79	13,9
Propiedad colectiva	**158**	**77,1**	**48**	**37,8**	**-**	**0,0**	**29**	**27,1**	**235**	**41,4**
Cda. Indígena	142	69,3	-	0,0	-	0,0	29	27,1	171	30,1
ASL	16	7,8	-	0,0	-	0,0	-	0,0	16	2,8
Menonitas	-	0,0	48	37,8	-	0,0	-	0,0	48	8,4
Total	**205**	**100,0**	**127**	**100,0**	**129**	**100,0**	**107**	**100,0**	**568**	**100,0**

Fuente: Encuesta a hogares y propietarios. Consorcio 1999.

---

[8] Las zonas agrarias en Urubichá corresponden a organizaciones de indígenas creadas durante la década del 70 para el acceso a la tierra, a las que se les dotó tierras colectivas.

[9] Las Agrupaciones Sociales del Lugar poseen concesiones forestales para la explotación selectiva de los bosques, a las cuales tienen acceso cada uno de los asociados y no poseen propiedad de la tierra, sin embargo cuatro de los encuestados además poseen haciendas ganaderas.

La totalidad de las comunidades menonitas poseen títulos colectivos sobre su tierra, sin embargo dentro de cada colonia se produce una distribución individual y heterogénea —en cuanto a superficies de tierras— entre todos sus integrantes, con las mismas garantías jurídicas que tendría cualquier productor con tenencia individual en lo que se refiere a las decisiones sobre uso de la tierra, posibilidades de arriendo y transferencia, con la única salvedad que estas dos últimas transacciones sólo se realizan entre los propios menonitas, aun cuando éstos provengan de otras colonias.

La propiedad individual sobre la tierra constituye el sistema de tenencia más generalizado en todo el departamento. Sobre la propiedad privada de la tierra se sustenta el sistema productivo agropecuario mercantil. En esta forma de propiedad se inscriben tanto comunidades campesinas, colonizadores, ganaderos y productores agropecuarios en general, quienes ven en este tipo de propiedad no sólo la posibilidad de aprovechamiento de este recurso, sino también un mecanismo de acceso a otros recursos, principalmente el crédito, para el desarrollo de sus actividades productivas.

4.2. Distribución de la tierra y conformación de las unidades productivas

Las extensiones de tierra a las que han podido acceder los diferentes tipos de productores constituyen el principal elemento de diferenciación entre ellos. Por lo mismo, tienen mayor ventaja aquéllos que poseen extensiones más grandes, lo cual les ha permitido acceder con mayor facilidad a otros factores de la producción vía crédito financiero; por el contrario, aquéllos que cuentan sólo con pequeñas extensiones de tierra —como los campesinos y colonizadores— están totalmente limitados en el acceso a otros recursos por la vía formal.

El acceso formal a la tierra en forma de dotación gratuita, como resultado de la aplicación de la Ley de Reforma Agraria, no ha sido simultáneo en todo el departamento. En las áreas de mayor presión sobre la tierra se desarrollaron formas de derecho propietario con mayor rapidez e intensidad. El área integrada de Santa Cruz se constituyó en el escenario más activo del desarrollo agroindustrial y

de colonización durante los primeros años de la Reforma Agraria, generando innumerables solicitudes de dotación de tierras por parte de particulares, campesinos y colonizadores —organizados ya sea en sindicatos o cooperativas. Mientras que en otras áreas de haciendas ganaderas tradicionales y de comunidades indígenas el reparto de tierras vía la Reforma Agraria recién comenzó a partir de la década de los 70. En lugares como Guarayos, este mismo proceso empezó durante la década de los 70, su resultado inicial fue la consolidación de la propiedad existente, mientras que para los indígenas significó el acceso parcelario de las tierras en que siempre vivieron (Pereira 1998).

El reparto de tierras fiscales dispuesto por la Reforma Agraria tuvo particularidades en las diferentes regiones de Santa Cruz. Así, en la microregión chiquitana se otorgaron —vía consolidación o dotación— grandes extensiones de tierra a personas particulares para el desarrollo de actividades ganaderas, cuya extensión alcanzó en muchos casos a superficies mayores a las 10.000 ha. Por otro lado, también se dotaron tierras a las comunidades indígenas chiquitanas, con los siguientes criterios preestablecidos: a) 100 ha. para asentamiento comunal y de servicios básicos; b) 50 ha. por cada familia solicitante; y c) cinco ha. adicionales por cada cabeza de ganado bovino (Cordecruz 1979). Sin embargo estos criterios en la práctica no se cumplieron, algunas comunidades lograron una situación de mayor ventaja en relación a otras con respecto a la cantidad de tierras disponibles con superficies por familia que fluctúan entre las 20 y las 100 ha., y cuyo uso principal es la agricultura de subsistencia combinada con actividades ganaderas de pequeña escala.

La región integrada (área de influencia de Santa Cruz) y la zona de expansión poseen las tierras más fértiles del departamento y la actividad productiva está estrechamente relacionada con la agroindustria cruceña. Los principales tipos de productores identificados son: a) los colonos nacionales con superficies menores a las 50 ha., cuya actividad principal es la agricultura destinada al mercado; y b) colonos extranjeros menonitas y japoneses, cuyas superficies disponibles de tierra varían entre las 50 y las 1.000 ha. —con un promedio de 231 ha. por familia en la colonia de Okinawa y 111 ha. en San Juan de Yapacaní— (Salvatierra 1988). Para el caso de los productores menonitas, la superficie promedio es de 92 ha. por familia.

Los propietarios medianos con superficies menores a las 2.000 ha. y los grandes propietarios concentran importantes cantidades de tierra aunque en menor extensión que la zona chiquitana (Bojanic 1988).

a) Propiedades agrícolas y/o pecuarias privadas

El tamaño de las propiedades privadas del sector agropecuario difiere en el conjunto de las áreas de estudio. Las haciendas ubicadas en San Ignacio de Velasco presentan una extensión promedio de 3.327 ha., por lo mismo tienen una extensión mayor que en las otras áreas y posiblemente del conjunto del departamento; mientras que las propiedades de Urubichá poseen en promedio 2.703 ha., aproximadamente un 23% menos que en la anterior área; esto está relacionado con la presencia de importantes superficies de áreas protegidas y de reservas forestales que ocupan aproximadamente el 79% del territorio municipal.

En el caso de Pailón, la superficie promedio de la propiedad es de 1.912 ha., extensión mucho menor que las anteriores por cuanto son áreas mayormente de uso agrícola y se encuentran en la zona de mayor dinamismo económico del departamento, lo que ha determinado una redistribución de la anterior propiedad ganadera para su incorporación a las actividades agrícolas principalmente.

La Ley de Reforma Agraria, para la zona subtropical en la que se encuentra el departamento de Santa Cruz, establece dos tipos de propiedades: a) propiedades agrícolas, clasificadas en pequeña propiedad hasta 50 ha., la mediana propiedad hasta 500 ha. y la empresa agrícola hasta 2.000 ha.; y b) propiedad ganadera, clasificada como pequeña propiedad ganadera hasta 500 ha., mediana propiedad ganadera hasta 2.500 ha. y la empresa ganadera hasta 50.000 ha. Sin embargo, estas categorías resultan ambiguas si consideramos que en algunas zonas cruceñas, como el área integrada y la zona de expansión, la tierra tiene un uso mixto que combina la actividad agrícola con la ganadera.

A continuación se realiza una clasificación de los predios en atención a la actividad principal desarrollada en cada área de estudio. Así, para las zonas de San Ignacio de Velasco y Urubichá se utilizan

las categorías que corresponden a la propiedad ganadera, mientras que para el área de Pailón se emplea la asignada para la agricultura, por cuanto éstas constituyen las principales actividades productivas.

El 95,35% de los colonizadores de Yapacaní —Faja Sur— poseen pequeñas propiedades menores a las 50 ha., con un promedio de 31,54 por parcela y sólo un 4,65% de ellos cuenta con una mediana propiedad (con una superficie promedio de 92,5). Esta clasificación podría resultar ambigua si consideramos que la zona es parte del área de amortiguación del Parque Nacional Amboró y está compuesta por colinas que no permiten desarrollar la actividad agrícola de manera intensiva, siendo más bien aptas para el establecimiento de pequeños hatos ganaderos manejados de manera intensiva con el establecimiento de potreros con pastos cultivados.

Los ganaderos de San Ignacio de Velasco en general disponen de mayor superficie de tierras en comparación con sus similares de Urubichá. El 9,31% de los propietarios de San Ignacio poseen una superficie menor a las 500 ha. (que corresponden a pequeños ganaderos que se dedican básicamente a la lechería), mientras que la mediana propiedad representa el 51,16% de los predios, con una superficie promedio de 1.803,68 ha. La propiedad ganadera grande constituye el 39,53% del total de predios, con una superficie promedio de 6.005,88 ha. —con variaciones significativas en cuanto extensión—, llegando a superficies mayores a las 16.000 ha. concentradas en una sola propiedad. Por lo mismo, el reparto de tierras dentro del propio sector no ha sido equitativo, por cuanto el 39% de los propietarios grandes concentran el 71,36% del total de tierras.

Los ganaderos de Urubichá constituyen el sector menos significativo dentro del municipio, en cuanto a ocupación de tierras se refiere. Las propiedades pequeñas representan el 35,71% del total de haciendas con una superficie promedio de 390 ha. La mediana propiedad representa el 42,86% del total, con un tamaño promedio de 1.816,67 ha., y ocupa el 28,8% del total de la superficie ganadera. Las propiedades grandes representan el 66,05% de las tierras ganaderas y cuentan con un tamaño promedio de 8.333,33 ha.

Cuadro 3
Tamaño promedio de la propiedad rural por área de estudio

Ámbito	Superficie (ha.)	Frecuencia	%	Sup. promedio (ha.)
Colonizadores	Menos de 50	123	95,35	31,54
	De 50 a 500	6	4,65	92,50
	Total	**129**	**100,00**	**34,37**
Ganaderos	**San Ignacio de Velasco**			
	Menos de 50	1	2,33	40,00
	De 50 a 500	3	6,98	416,67
	De 500 a 2.500	22	51,16	1.803,68
	Más de 2.500	17	39,53	6.005,88
	Total	**43**	**100,00**	**3.327,23**
	Urubichá			
	De 50 a 500	5	35,71	390,00
	De 500 a 2.500	6	42,86	1.816,67
	Más de 2.500	3	21,43	8.333,33
	Total	**14**	**100,00**	**2.703,57**
Menonitas	Menos de 50	22	45,83	37,95
	De 50 a 500	26	54,17	140,73
	Total	**48**	**100,00**	**94,81**
Agropecuarios	Menos de 50	12	16,00	35,92
	De 50 a 500	17	22,67	242,47
	De 500 a 2.500	29	38,67	1.607,43
	Más de 2.500	17	22,67	5.429,29
	Total	**75**	**100,00**	**1.912,89**

Fuente: Encuesta a hogares y propietarios. Consorcio 1999.

En Pailón existe un reparto asimétrico de la propiedad, así la pequeña propiedad —principalmente menonitas[10] y pequeños productores collas— representan el 27,6% del total de predios registrados, en posesión del 0,9% de la superficie total de las propiedades. Los medianos productores constituyen el 35% y disponen

[10] Aquí consideramos al menonita como propietario de hecho de una determinada superficie de tierra dentro de la propiedad colectiva que sus colonias poseen ante la ley. La superficie a la que pueden acceder dentro de las tierras de la colonia depende exclusivamente de la cantidad de dinero que disponga al momento de realizarse la compra de la propiedad por parte de toda la colonia. En el caso de colonias establecidas, además depende de la cantidad de tierras que un miembro de la colonia esté dispuesto a vender.

del 5,26% de la superficie. La empresa agrícola, que cuenta con superficies que van desde las 500 a 2.500 ha., representa el 23,58% del total de predios en la zona, en posesión del 31,51% de la tierra; mientras que las empresas agrícolas muy grandes (principalmente de propietarios brasileños) significan el 13,82% los predios y acaparan el 64,33% de las tierras productivas de la región.

b) Comunidades indígenas con sistema de tenencia comunitario[11]

Los indígenas chiquitanos asentados en la provincia Velasco disponen de un total de 292.988,9 ha. distribuidas entre 140 comunidades, de las cuales el 32,9% posee superficies menores a las 1.000 ha., el 54,3% dispone superficies inferiores a las 4.000 ha. y sólo el 12,8% posee superficies mayores a las 4.000 ha. Si consideramos que el tamaño promedio de las familias es de 5,6 personas, a cada miembro de la familia le correspondería en promedio alrededor de 10 ha., lo cual resulta totalmente insuficiente para garantizar el acceso a la tierra a los indígenas en los próximos años e incidirá en mayores desplazamientos de esta población hacia otras localidades en busca de tierra y/o trabajo.

Cuadro 4
Tenencia de tierra en comunidades indígenas
(Provincia Velasco)

Superficie	No. Comunidades	Superficie total (ha.)	Tamaño promedio (ha.)	Promedio ha./flia.
Menos de 1000 ha.	46	28.280,2638	614,7883	28,2520
Entre 1000 y 4000 ha.	76	147.857,9948	1.945,4999	59,0959
Más de 4000 ha.	18	116.850,6151	6.491,7008	89,5407
Total	**140**	**292.988,8737**	**2.092,7777**	**60,9378**

Fuente: Consorcio IP-GTZ 1992

[11] Con la secularización de las misiones, los indígenas de Velasco empezaron un amplio período de empatronamiento, que comenzó a disolverse cuando los chiquitanos por temor a la guerra del Chaco se fueron asentando en áreas alejadas. Por otro lado, cuando concluyó conflicto bélico la mayoría de los indígenas no volvió a los establecimientos ganaderos, sino se fue nuecleando y conformado nuevas comunidades.

Los indígenas que han solicitado la titulación de sus tierras como TCO, como el pueblo guarayo, aparentemente dispondrán de grandes extensiones de tierra para la caza, pesca y recolección, como también para actividades ganaderas, silvopastoriles y agrícolas. Sin embargo, gran parte de las tierras solicitadas están ubicadas dentro de áreas protegidas o de reserva forestal, lo que limita las posibilidades reales de los pueblos para expandir su producción agrícola y ganadera principalmente.[12]

4.3. Acceso a la tierra

Las condiciones de acceso a la tierra en el departamento se han modificado de acuerdo al grado de desarrollo alcanzado por las regiones. Durante el primer momento de la Ley de Reforma Agraria, Santa Cruz contaba con grandes superficies de tierras baldías a las que accedieron por la vía de la dotación gratuita no sólo los productores empresariales sino también campesinos e indígenas, así como especuladores de tierras. La Reforma Agraria no sólo les permitió la venta posterior de la tierra que habían obtenido gratuitamente, sino que además ésta se convirtió en el principal mecanismo de acceso al crédito formal para el desarrollo de otras actividades no agropecuarias. Posteriormente, con el desarrollo agroindustrial demandante de materias primas y la construcción de la infraestructura caminera articuladora de las unidades productivas a los mercados, las tierras comenzaron a valorizarse dando lugar al surgimiento del mercado de tierras.

El acceso a la tierra para los diferentes tipos de productores se produce con mayor intensidad a partir de los 70; sin embargo, considerando las áreas de estudio, los períodos de acceso resultan un tanto diferentes tomando en cuenta que las dinámicas —como ya se ha mencionado— son diferentes en cada una de estas regiones.

Se destacan a continuación algunas de las tenencias encontradas: a) en San Ignacio de Velasco y Urubichá se producen patrones similares

---

12 Mayores detalles referido a la tenencia de la tierra y el proceso de titulación de las Tierras Comunitarias de Origen se encuentra en el estudio de caso de TCO realizado por José Martínez en la Tercera Parte de este libro.

en el tiempo de asentamiento debido a que las comunidades indígenas habitaron estas tierras desde tiempos remotos, cuyo crecimiento vegetativo dio lugar a la conformación de nuevas comunidades en el afán de asegurar su acceso a la tierra; b) para la mayoría de los ganaderos el acceso a la tierra se inicia durante la década de los 80, período coincidente con el desarrollo maderero de la región y la apertura de nuevas brechas realizadas por este sector, lo que posteriormente favoreció el establecimiento de nuevos ganaderos en la región.

En el caso específico de las comunidades indígenas de la provincia Velasco, la formalización de la propiedad se inició en 1962 —período en el que recién se comienza a aplicar la Ley de Reforma Agraria en la provincia— cuando comienzan los trámites para legalizar la posesión de sus tierras. El 36,9% de las comunidades presentaron su solicitud ante el CNRA en los 60, el 42,3% lo hizo en los 70, el 18,1% en los 80 y el 2,7% poco antes de la intervención de Reforma Agraria.

En Yapacaní, el acceso a la tierra para los colonizadores empezó en rigor durante la década del 50, especialmente sobre el camino principal, este proceso de ocupación del espacio continuó en las décadas siguientes sobre tierras cada vez más alejadas de la carretera (Thiele 1990). En el caso de Pailón, el acceso a la tierra coincide con el desarrollo de las actividades agrícolas de la zona y la ejecución del proyecto de desarrollo de las Tierras Bajas del Este,[13] iniciado a fines de los 80.

En San Ignacio de Velasco la forma de acceso a la tierra resulta totalmente diferente según el tipo de productor que se considere. Así, en las comunidades indígenas la forma más común es la dotación comunal de las tierras (86,6%), la ocupación de hecho y la "transferencia o regalo" del chaco por parte de otros familiares que abandonaron de manera definitiva la comunidad. Mientras que el 76,7% de los ganaderos de la región accedió a la tierra mediante la

[13] Mayores detalles de este proceso se encuentra en el análisis de Miguel Urioste en la Tercera Parte de este libro.

compra, el 9,3% de ellos accedió directamente a tierras fiscales y el 7,1% mediante herencia o trabajos "al partido",[14] entre ganaderos.

Los productores agropecuarios de Pailón accedieron a la tierra a través del mercado (90%), mientras que la mayoría de pequeños productores lo hicieron de manera gratuita a través de las dotaciones realizadas por el Estado (6,3%). Otra modalidad de acceso es el alquiler de tierras, que en la actualidad constituye un mecanismo todavía aislado y representa tan sólo el 1,5% del total; el alquiler de tierras fluctúa entre los 30 y 50 dólares por hectárea y campaña agrícola. Sin embargo, pareciera que en el futuro esta modalidad podría adquirir mayor dinamismo en el departamento, toda vez que los precios por hectárea son bastante elevados y constituyen un limitante para el acceso a la tierra a través de la compra; además, los riesgos climáticos de la región pueden constituirse en un desincentivo para los propietarios para el cultivo directo de sus tierras, por lo cual ese mecanismo —el alquiler— podría minimizar sus riesgos y reportarles un ingreso seguro.

En la Faja Sur de Yapacaní —correspondiente al área antigua de colonización en Santa Cruz— notablemente el principal mecanismo de acceso a la tierra es la compra de parcelas (74,4%), seguido de la dotación realizada por el Estado a colonizadores (20%) y otros mecanismos de menor significación como el alquiler y la herencia de parcelas. Sin embargo, es importante recordar que toda la región fue área de colonización, por consiguiente inicialmente todas las parcelas fueron distribuidas de manera gratuita o a un precio simbólico; pero en la medida que el proceso de colonización fue avanzando los campesinos vendieron las tierras mejor ubicadas con respecto al camino y se fueron trasladando a otras áreas donde también accedieron de manera gratuita a la tierra.

En Urubichá, la forma generalizada de acceso a la tierra de las poblaciones nativas fue la dotación de tierras por parte del Estado, la que se realizó bajo dos modalidades diferentes como propiedades

[14] Las actividades al partido o al partir, se realizan entre aquéllos que son considerados ganaderos grandes y ganaderos pequeños, a los cuales los primeros les otorgan por un período de tiempo pactado una determinada cantidad de ganado para su cuidado, partiendo anualmente la producción nueva de terneros.

individuales y como propiedades comunales. Sin embargo, de acuerdo a la información de la encuesta del Consorcio, el 61,3% de los entrevistados reconoce que sus tierras fueron dotadas por el Estado, mientras que para el 17,2% de los guarayos sus tierras han sido heredadas de sus antepasados. En el caso del ámbito ganadero, el 85,7% de los entrevistados ha comprado la tierra que actualmente posee, mientras que el 14,3% lo hizo a través de "regalos" recibidos.[15]

a) La entrega gratuita de tierras fiscales

Durante los primeros años de aplicación de la Ley de Reforma Agraria se entregó a título gratuito tierras a indígenas, colonizadores, ganaderos y agricultores con sistemas de tenencia individual. En la actualidad esta forma de acceso sólo persiste para las comunidades indígenas, sin que se haya modificado el estado de acceso inicial, como resultado del carácter comunitario que poseen.

Un mecanismo ampliamente utilizado por las comunidades indígenas fue la ocupación de hecho de las tierras que se encontraban baldías y/o abandonadas por propietarios privados como ocurrió principalmente en la provincia Velasco, donde la crisis de la goma, el dinamismo del sector agroindustrial azucarero, la construcción de la línea férrea Santa Cruz-Corumbá y el ingreso de productos importados provocó la pérdida del dinamismo económico de los denominados "establecimientos" (Cordecruz 1979). En la actualidad todavía algunas comunidades se encuentran en esta situación de poseedores sin ningún otro tipo de respaldo legal que no sea el trabajo de muchos años realizado en tierras que de hecho les pertenecen. En la práctica, la ocupación de hecho y la dotación fueron parte del mismo proceso agrario para la titulación de las tierras: inicialmente se procedió a su ocupación introduciendo algunas mejoras para posteriormente realizar la solicitud de dotación de las tierras comunales.

La entrega gratuita de tierras a las propiedades privadas permitió la enajenación de la tierra por parte de la mayoría de los

[15] No ha sido posible conseguir mayor información acerca de los regalos de tierra recibido por dos ganaderos de Urubichá, sin embargo se supone que sólo se trata de una devolución de favores de personas con acceso al poder.

nuevos propietarios privados. En esta situación de mercantilización de la propiedad participaron no sólo los que habían accedido a propiedades grandes, sino también lo hicieron los pequeños propietarios, colonizadores e indígenas que recibieron títulos individuales, como ocurrió en la región de Guarayos, principalmente durante los 80 (Pereira 1998).[16] En general, sólo el 9,3% de los propietarios individuales contemplados en el presente estudio o declaran haber accedido a la tierra por la vía de la adjudicación o concesión del Estado. En otras palabras, más del 90% de los actuales propietarios privados afirma que ha comprado su tierra.

b) La mediación del mercado en el acceso a la tierra

En la actualidad, el principal mecanismo de acceso a la tierra es el mercado, en el que han participado la mayoría de los propietarios privados con sistemas de tenencia individuales, como ganaderos, colonizadores, productores agropecuarios y menonitas. El precio pagado por hectárea difiere según los siguientes factores: a) la proximidad de la propiedad al camino principal, la distancia a la capital de sección o del departamento; b) las mejoras introducidas en la propiedad como desmonte y construcciones de potreros; y c) la topografía de la zona en que se encuentra la propiedad (Claure 1998).

En el caso de las comunidades indígenas, el mismo sistema de tenencia con que cuentan limita la presencia de mercados de tierras, sin embargo, aunque de manera esporádica, se han realizado algunas transacciones sobre las mejoras introducidas en el chaco familiar, como el desmonte y cultivos perennes; ésta puede considerarse una variante del mercado de tierras de acuerdo a las tradiciones indígenas, aunque mayormente se realiza entre los miembros de la comunidad o de comunidades vecinas del mismo grupo étnico.

---

[16] De acuerdo a este autor, los guarayos durante la década de los 70 accedieron a tierras dotadas de manera individual, mediante la conformación de sindicatos organizados por el MNR. Este mecanismo introdujo a los guarayos en el negocio de la tierra sin ningún tipo de beneficios para ellos, porque se convirtieron en habitantes periféricos de su propio pueblo. El haber vendido las parcelas agrícolas cercanas al pueblo, hizo que solicitaran tierras cada vez más distantes. Esta práctica poco a poco fue constituyéndose en una costumbre: solicitar tierras para posteriormente venderlas a los *karai* del pueblo.

Para los colonizadores de Yapacaní Sur, la forma más común de acceso a la tierra ha sido la compra de parcelas (74%) con recursos provenientes de ahorros propios (83,2%), de préstamos otorgados por los miembros de su familia (16,8%) y en menor significación por préstamos otorgados por el sistema financiero formal u otro prestamista. Los precios de compra de las parcelas presentan una fuerte variación, fluctúan desde los cinco a los cien dólares por hectárea de acuerdo a la cercanía o lejanía de las comunidades a la capital de sección.

Por su parte, la mayoría de los ganaderos han accedido a la tierra mediante la compra de haciendas ganaderas (78,9%), de los cuales el 78,6% compró en efectivo con recursos provenientes de los ahorros, mientras que el 17,9% lo hizo con financiamiento bancario y de familiares principalmente. Los precios de las propiedades también presentan gran variación en la zona de Velasco, oscilando entre ocho y cien dólares por hectárea de monte, de 180 a 400 dólares por hectárea desmontada y entre 250 y 600 dólares por hectárea de potreros. En Urubichá, los precios varían entre 150 y 200 dólares la hectárea de monte, entre 300 y 500 dólares la hectárea desmontada y entre 300 y 600 dólares la hectárea de potreros.

Pailón es tal vez la zona de mayor dinamismo del mercado de tierras de todo Santa Cruz. El 90,6% de las propiedades en estudio ha sido comprada por sus actuales propietarios con recursos que provienen mayoritariamente del ahorro familiar (52,5%), de prestamos obtenidos del sistema financiero (27,5%) y de la venta de otros bienes (7,5%). Los precios de las tierras presentan en esta región un ascenso vertiginoso. De 10 dólares por hectárea cotizados a fines de los 80 y principios de los 90 a casi mil dólares por hectárea desmontada en 1999, y hasta 500 dólares la hectárea sin desmonte.

4.4. Distribución de la tierra y derechos sobre la propiedad

La aplicación de la Ley de Reforma Agraria, conjuntamente con otras medidas adicionales como los programas de colonización y el fuerte estímulo al desarrollo del sector productivo privado, constituyen las principales determinantes que diseñan la distribución y forma de tenencia de las tierra en el departamento. Este proceso tuvo como

resultado la parcelación de la tierra en las zonas de colonización y comunidades campesinas y, por otro lado, la conformación de latifundios improductivos, principalmente en las zonas ganaderas. La presencia de sistemas colectivos de tierra en algunas cooperativas agrarias, comunidades indígenas y colonias extranjeras —menonita y japonesa— es otra característica central.

Por otra parte, es importante destacar que las formas predominantemente masculinas de organización en sindicatos, cooperativas y asociaciones de productores han constituido un obstáculo para el acceso de las mujeres a la propiedad de la tierra, que significa en la práctica un poco menos que el cinco por ciento del total de propietarios. Sin duda, esta situación también podría revertirse por la vía del mercado, siempre y cuando las mujeres posean la suficiente cantidad de recursos para comprar tierras (recursos a los que tampoco pueden acceder). La legislación nacional ha incorporado de manera explícita en el artículo tres de la Ley del INRA la aplicación de criterios de equidad en la distribución, administración, tenencia y uso de la tierra en favor de la mujer, pero en la práctica esta disposición no se cumple.

Como resultado del enorme desorden administrativo y de la generalización de la corrupción imperante hasta 1992, el derecho propietario de las tierras no está plenamente consolidado. Si bien el 64,9% de los entrevistados afirma que posee títulos de propiedad, la mayoría de ellos presenta una serie de dificultades en la delimitación del tamaño del predio con serias diferencias entre las áreas que constan en los expedientes y las actuales ocupaciones. Por otro lado, este dato debe ser relativizado por cuanto existe la tendencia de los propietarios a declarar públicamente que son propietarios legales de sus tierras —aunque evidentemente su trámite legal no haya concluido— como forma de legitimar su derecho propietario.

Todavía son muchos los casos en los que no se ha concluido el proceso de titulación de las tierras, algunos han quedado en el mero documento de transferencia (2,3%) o en la declaratoria de herederos (0,2%), sin que se hayan realizado la respectiva inscripción en Derechos Reales. Los predios que están en trámite representan el 10,5% y pertenecen principalmente a las comunidades indígenas con sistemas

de propiedad comunitaria —es el caso de San Ignacio de Velasco—, y en la práctica son los que presentan las mayores dificultades para su titulación definitiva. Estas comunidades indígenas que no son Tierras Comunitarias de Origen, básicamente tienen los siguientes problemas: a) varias comunidades poseen hasta tres expedientes en el Instituto Nacional de Reforma Agraria, b) existen diferencias entre superficies ocupadas y las que figuran en el trámite agrario y c) existen comunidades que accedieron a la tierra conjuntamente a los propietarios de hacienda entre otros. (Prefectura del Departamento, KFW-Consorcio IP/CES/KWC 1997).

El 16% de las propiedades de la muestra no dispone de ningún tipo de documento legal que respalde el derecho propietario. Es el caso de las ocupaciones de hecho que se presentan, por ejemplo, entre las comunidades indígenas de San Ignacio de Velasco y Urubichá, con la diferencia de que en el último caso se encuentran en pleno proceso de saneamiento de la TCO guaraya. Sin embargo, para las comunidades que no están incorporadas a esta figura legal no se visualizan mecanismos efectivos que concluyan en la titulación de sus tierras, debido principalmente a los altos costos del proceso de saneamiento.

La principal reivindicación de los pueblos indígenas es su derecho al territorio. Dicha demanda ha sido motivo de una serie de movilizaciones cuyos resultados principales son: a) hacer conocer al país que ellos también forman parte de la nación y b) con la aprobación de la Ley del INRA (1996) lograron el reconocimiento de su derecho propietario al territorio en la legislación agraria boliviana.

En toda la región de las tierras bajas cruceñas[17] se ha demandado la titulación de ocho TCO, de acuerdo al siguiente detalle: Guarayos (pueblo guarayo), Monte Verde (chiquitano), Lomerío (chiquitano), Rincón del Tigre (ayoreo), Santa Teresita (ayoreo), Tobité (ayoreo), Zapocó (ayoreo) y recientemente el Bajo Paraguá (pauserna-

[17] De las tierras bajas cruceñas se excluye la demanda de TCO realizada por el pueblo guaraní en la provincia Cordillera.

chiquitano). Los avances en el proceso de saneamiento bajo la modalidad de SAN-TCO son evaluados con mayor detenimiento en el capítulo Cuatro de la Tercera Parte; sin embargo, debe destacarse que existen sobreposiciones de las actuales demandas de tierras comunitarias de origen con concesiones forestales, mineras y áreas protegidas.

Cuadro 5
Sobreposición de TCO con otros usos

TCO	Concesiones forestales		Concesiones mineras		Área protegida	
	Superficie afectada	% de TCO afectada	Superficie afectada	% de TCO afectada	Superficie afectada	% de TCO afectada
Guarayos	386.187	18%	272.171	12%	550.073	25%
Monteverde	122.431	12%	134.552	13%		
Lomerío			73.639	25%		
Rincón del Tigre			562	1%	97.871	100%
Santa Teresita			3.109	6%		
Tobité			5.295	24%		
Pauserna chiquitano	169.234	46%				

Fuente: De Vries, *Territorios indígenas en las tierras bajas de Bolivia*, 1998.

4.5. Tenencia y derechos de uso forestales

La actividad forestal se encuentra fuertemente concentrada en el departamento de Santa Cruz donde se han otorgado un total de 3.569.630,25 ha., correspondientes al 53,20% de los derechos forestales a nivel nacional, las mismas que se encuentran distribuidas de la siguiente manera: a) 3.246.059,34 ha. son concesiones forestales en tierras fiscales, de las cuales el 83,95% corresponden a empresas forestales, 6,92% a las agrupaciones sociales del lugar y 7,76% son áreas de investigación otorgadas a la Universidad Gabriel René Moreno; b) 188.849,93 ha. en autorizaciones de aprovechamiento en propiedad privada otorgadas a propietarios individuales de predios, comunidades campesinas e indígenas (63,87%) y en territorios indígenas

36,13%; y c) contratos de aprovechamiento forestal a largo plazo que se encuentran vigentes para las empresas que no realizaron su conversión al nuevo régimen forestal y significan sólo el 3,77% del total (Superintendencia Forestal 2000).

El estudio de caso realizado en ocho empresas forestales nos muestra las siguientes tendencias: a) la gran mayoría de empresas madereras de la región disponen de más de una concesión forestal ubicadas no sólo es el departamento de Santa Cruz sino también en otras áreas forestales del país (principalmente Beni y Pando); b) existe una alta concentración de las superficies forestales en manos de empresas madereras medianas y grandes que poseen el 56% del total de las concesiones en Santa Cruz; y c) la conversión al nuevo régimen forestal de los contratos de aprovechamiento otorgados por el ex Centro de Desarrollo Forestal se constituyen en el único mecanismo de acceso a los bosques en tierras fiscales por parte de las empresas madereras.

4.6. Conflictos por la tierra y los bosques

Los conflictos que se observan en las diferentes áreas de estudio están directamente relacionados con la imprecisión del derecho propietario de la mayoría de las propiedades. En muchos casos, la falta de delimitación de los predios y la ausencia de mojones —acompañados de croquis o mapas elaborados durante el proceso de titulación (cuando lo hubo)— constituyen la principal causal de disputa entre vecinos.

El caso de los grupos indígenas —correspondientes a las áreas de estudio— este tipo de conflictos representa el 48,5% del total de los casos registrados. Con mayor frecuencia sucede a los indígenas de San Ignacio de Velasco, principalmente con las propiedades ganaderas colindantes. Sin embargo, gran parte de los conflictos suscitados se han solucionado por la vía de la conciliación y el acuerdo entre partes. Este mismo tipo de conflictos ocurre también para el 84,6% de los colonizadores de la Faja Sur, entre los propios colonizadores de la zona, cuya resolución definitiva no ha ocurrido para el 60% de los casos registrados debido a la ausencia de acuerdo entre partes. Para los propietarios privados —sean

ganaderos, agropecuarios o menonitas— la imprecisión del derecho propietario es también uno de los principales problemas que se presenta sobre todo entre miembros del mismo sector, y en menor significación con los comunarios vecinos del predio. Pese a ello, la mayoría de los conflictos ya han sido resueltos a través del acuerdo entre las partes.

Otro conflicto de importancia es la invasión de terceros al predio, entendida como el aprovechamiento de los recursos por personas ajenas. Este tipo de problema ocurre principalmente entre los indígenas de Urubichá y el sector maderero. La presencia de concesiones forestales en los territorios indígenas es vista por éstos como una invasión a su propiedad y ha sido motivo de permanentes reclamos a las autoridades correspondientes. Desde la perspectiva de la empresa forestal (incluidas las ASL), la invasión de terceros ocurre principalmente por parte de los madereros "piratas"[18] así como otra faceta importante de conflictos tiene relación con el hecho de que las demandas de TCO "atentan" contra los intereses de las empresas forestales y sus derechos adquiridos para aprovechar los bosques.

La limitada cantidad de alambradas disponibles en la mayoría de las propiedades ganaderas lleva a dos situaciones de conflicto, principalmente con los pueblos indígenas: a) la invasión del ganado a los cultivos y la consiguiente destrucción de la ya limitada producción y b) el aprovechamiento de los pastos naturales y aguadas de los indígenas por parte del ganado del vecino, esta situación muchas veces ha provocado conflictos de sobreposición con otros usos entre ganaderos e indígenas.

[18] Los denominados "piratas" son personas que se dedican a la explotación ilegal de la madera en áreas comunales o en concesiones forestales legalmente otorgadas por la Superintendencia Forestal. Forman parte de esta clasificación rumbeadores, cuartoneros y transportistas que se dedican a esta actividad.

Cuadro 6
Conflictos por tierras y bosques (%)

Conflictos	Indígena	Coloniz. Yapacaní	Gana-deros	ASL – SIV	Menonitas Pailón	Agropec. Pailón	Empresa forestal
Presencia conflictos							
Ha tenido algún conflicto	28,6	12,1	17,5	25,0	22,9	15,0	90,0
No ha tenido conflictos	71,4	87,8	82,5	75,0	77,1	85,0	10,0
Total	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100**
Tipo de conflicto							
Sobreposición con otros usos	14,3	7,7		25,0	18,2	11,1	22,2
Linderos	41,4	76,9	60,0	75,0	45,4	44,5	
Imprecisión de derechos	7,1	7,7	10,0		18,2	11,1	11,1
Invasión de terceros	34,3	7,7	20,0		18,2	33,3	55,6
Otro	2,9		10,0				11,1
Total	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Sujetos en conflicto							
Comunarios	13,8	84,6	30,0	25,0	63,6	33,3	55,6
Propiedades privadas	73,9		60,0	75,0	36,4	66,7	
Municipio	1,5						
Autoridades del Estado	10,8						
Madereros piratas							33,3
Otros		15,4	10,0				11,1
Total	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Año de origen del conflicto							
De 1961 a 1970	1,9					14,3	
De 1971 a 1980	1,9						11,1
De 1981 a 1990	43,4		33,3			42,9	
De 1991 a 1995	26,4		55,6		66,7	14,3	11,1
Después de 1995	26,4		11,1	100,0	33,3	28,6	55,6
No sabe o no recuerda		100,0					22,2
Total	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Estado de situación del conflicto							
Se ha solucionado	56,3	40,0	54,5	25,0	90,9	100,0	44,4
No se ha solucionado	43,7	60,0	45,5	75,0	9,1		66,6
Total	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Razones de la no solución al conflicto							
No existe acuerdo entre partes	17,2	50,0	60,0		100,0		20,0
Ausencia de autoridades	82,8	50,0	40,0	100,0			60,0
Falta de saneamiento							20,0
Total	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**		**100,0**

Fuente: Encuesta a hogares y propietarios. Consorcio 1999.

4.7. Implicaciones del sistema de tenencia en la actividad productiva de la región

a) No existe una relación directa entre la seguridad jurídica y el desarrollo de las actividades productivas en la región, principalmente para los productores soyeros de Santa Cruz, quienes aun a pesar de no tener claro o definido su derecho propietario han continuado ampliando la frontera agrícola.

b) Los conflictos principales se originan por la imprecisión de la superficie de los predios, sin que hasta el momento se haya constituido en un elemento que perjudique el desarrollo de las actividades productivas tanto de indígenas como de productores privados.

c) El pago del impuesto tiene dos connotaciones diferentes a nivel departamental. Por un lado, se evidencia que existe evasión tributaria por parte de los propietarios privados —expresada en el no pago del impuesto—; y para aquéllos que sí lo hicieron, se produce por la vía de la subvaluación de los predios, lo que nos lleva a concluir que el pago de impuesto como prueba de cumplimiento de la función económico social no es considerada por los productores. Por otro lado, para los pequeños productores que se encuentran exentos del pago por ley, especialmente por parte de los pequeños productores colonizadores, se manifiesta el deseo de pagar el impuesto con la esperanza que se constituya en mecanismo de aseguramiento de su derecho propietario y de acceso a los recursos financieros formales vía la hipoteca, aunque efectivamente estén exentos por ley del pago de impuestos y sus títulos de propiedad sean inembargables.

d) Las TCO permiten a los indígenas acceder a mayores superficies de tierra y recursos naturales —principalmente bosques— en los que puedan desarrollar otras actividades de reproducción como la caza, la pesca y la recolección. Esta modalidad de titulación no es un impedimento para el desarrollo de otras actividades productivas, sean forestales, mineras o petroleras por parte de otros agentes económicos dentro de las tierras

comunitarias, debido a que la legislación vigente lo permite. Las únicas actividades productivas que estaría excluidas para terceros son la agricultura y la ganadería.

a) Los derechos forestales no sólo permiten el aprovechamiento maderero en las tierras fiscales, sino que también es posible la realización de estas actividades en propiedades privadas o colectivas que no se encuentren en litigio y presenten un plan general de manejo forestal.

5. Yapacaní (Faja Sur): la evolución de una colonia antigua

5.1 Antecedentes

El proceso de colonización en el departamento de Santa Cruz se inició en la zona de Yapacaní en 1937 con una colonia militar compuesta por 40 ex combatientes de la guerra del Chaco, en su mayoría benianos, a quienes se les dotó de manera individual 50 ha. sobre la senda de Puerto Grether. Para 1940 la colonia contaba con 200 familias que basaban su economía en las ventas de sus productos al regimiento Germán Busch, sin embargo la salida del ejercito provocó una drástica disminución: en 1950 quedaban sólo 22 familias debido a los ataques permanentes de los yuquis y la ausencia total de servicios básicos (Thiele 1990).

En 1958 se logró reestablecer el interés en la región[19] con inversiones en la construcción de un centro comunal en El Comando (actual Yapacaní), la construcción de un camino de tierra en la antigua senda que vinculaba El Comando con Puerto Grether y la limpieza de una franja de 20 metros en ambos lados de 25 km del camino destinados a la agricultura, distribuyéndose parcelas de 30 ha. con 200 metros de frente a lo largo del camino a los colonizadores espontáneos. La población colonizadora creció rápidamente en la

[19] En 1958, para atraer a nuevos colonizadores en la región la CBF desplegó a un contingente de 90 soldados del Proyecto Huaytu para iniciar las labores de precolonización (Thiele 1990).

región debido a dos factores de importancia: a) el ripiado de la carretera al río Yapacaní que les permitió mayor acceso a los mercados y b) las posibilidades de trabajo que ofrecía la colonia japonesa de San Juan de Yapacaní que se convirtió en una importante fuente de empleo para complementar sus ingresos mientras trabajaban su propia parcela.

A finales de 1963 el área fue incluida en el proyecto de colonización de la Corporación Boliviana de Fomento (CBF) para asentar 2.500 colonos, cantidad que posteriormente se redujo a 1.200 debido a las características inundadizas de algunas áreas y a la topografía accidentada de otras que resultaron no ser aptas para agricultura, sino más bien para la ganadería, requiriéndose para ello una mayor extensión de tierras. En el marco de este proyecto se desarrollaron importantes inversiones en infraestructura como la construcción de caminos, perforación de pozos de agua y la construcción de escuelas y centros de salud. Por otra parte, también se realizó la planificación espacial del área, la delimitación de parcelas, el establecimiento de viveros y la elaboración de planes de producción (*Ibid.*). Los asentamientos controlados por el proyecto de colonización concluyeron en 1968 con el establecimiento de una gran cantidad de colonos fuera del área designada que abarcó también la Faja Sur, área que de acuerdo a los estudios realizados debía convertirse en reserva forestal por lo accidentado del lugar (*Ibid.*).

Inicialmente las tierras distribuidas tenían una extensión que fluctuaba entre las 20 y 30 ha., la ocupación del espacio correspondía al tipo "teclado" porque todas las parcelas se trazaban a lo largo de la carretera. Sin embargo, en la medida que se fue desarrollando el proceso de poblamiento del área y la apertura de nuevos caminos se instalaron las primeras colonias tipo "abanico" (forma radial), que incrementaron el número de parcelas con acceso al camino. Las superficies de tierras otorgadas inicialmente a los colonizadores, sin embargo, no garantizaron el desarrollo de una producción viable que les permita una generación permanente de excedentes comercializables. Ante esta situación, el Instituto Nacional de Colonización (INC) organizó cooperativas de productores cada ocho kilómetros a lo largo de la ruta Puerto Grether y Puerto Palos asignándose tierras adicionales de manera que cada colonizador dispusiera de un total

de 50 ha. En 1975, el INC había distribuido un total de 212.000 ha. en la zona de Yapacaní, de las cuales 131.000 se asignaron a 54 cooperativas y 51.000 a 1.700 colonos individuales, mientras que 30.000 fueron entregadas a una sola empresa (*Ibid.*).

5.2 Indicadores demográficos y dinámica migratoria

La provincia Ichilo tiene una importante dinámica poblacional, resultado del proceso de colonización, que dio lugar a la conformación de centros urbanos y comunidades campesinas que se fueron asentando a lo largo de los caminos. La densidad demográfica de la provincia es de 3,48 habitantes por km^2, levemente inferior a la departamental (3,68), ocasionada por la importante proporción de áreas protegidas existentes en su territorio, mientras que a nivel municipal alcanza a 2,62 habitantes por km^2; sin embargo, si deducimos las áreas protegidas (79% del territorio) se tiene un promedio de 12,45 personas por km^2.

La tasa de crecimiento provincial (1976-1992) es de 1,74 %,[20] muy por debajo de la tasa departamental y de otras áreas de colonización más recientes como de la provincia Ñuflo de Chávez. Esta tendencia no es uniforme en el municipio, donde la tasa de crecimiento urbano es del 4,79% en relación con la rural de sólo el 0.13%. A nivel provincial existe la tendencia a la urbanización de la población rural, el 57,5 de las personas habita en los centros urbanos, mientras que en Yapacaní el 61,98% es considerada población urbana. La nuclearización de la población rural es resultado de: a) la propensión de los colonizadores a fijar residencia en la capital de sección donde pueden acceder a los servicios básicos fundamentales, b) al cambio de tendencia de la migración que antes se dirigía a las áreas rurales y que ahora se desplaza hasta ciudades intermedias donde pueden desarrollar actividades comerciales y de servicios principalmente.

De acuerdo a la encuesta del Consorcio, el nivel de instrucción alcanzado en la zona muestra las siguientes características: a) el 70%

---

[20] Esta tasa de crecimiento está muy por debajo de la departamental que alcanza a 4,25% debido a la influencia del crecimiento urbano de la ciudad de Santa Cruz de la Sierra.

de la población cuenta con un nivel de instrucción hasta el ciclo básico (básico e intermedio en el anterior sistema); b) la tasa de analfabetismo de las personas mayores a los 15 años representa el 12,99% del total de la muestra, la significación es menor entre los jóvenes y mayoritaria en el caso de las mujeres; c) sólo el 15,15% ha estudiado hasta el nivel medio, la significación para los hijos es mayor. Otros niveles de instrucción superiores a la escuela todavía no son significativos debido a la tendencia de los hijos de los colonizadores de continuar el proceso migratorio, hasta alcanzar su destino final: la ciudad de Santa Cruz.

Si bien es cierto que toda la provincia fue poblada mayoritariamente por migrantes provenientes del interior del país, en la actualidad y luego de más de 40 años de asentamiento, la mayoría de la población ha nacido en la misma provincia; los migrantes son el 42,6% de la población total, levemente inferior al registrado en Yapacaní donde el 47,5% ha nacido en otro lugar fuera del municipio (Vargas 1996). De acuerdo a información del Consorcio, el 52,06% es oriundo de la zona,[21] el 32,20% nació en otro departamento no colindante a la provincia (Chuquisaca y Potosí), el 8,59% en una provincia o departamento colindante —cochabambinos en su mayoría—, el 3,57% nació en otra provincia no colindante de Santa Cruz y sólo el 0,71% es extranjero.

La mayoría de los migrantes reside en el lugar más de diez años ya que se trata de asentamientos antiguos con muy pocos movimientos dentro del municipio. El 85,15% de la muestra es de pobladores antiguos de la región, son muy pocas las personas que han llegado a la zona procedentes de otros lugares durante los últimos cinco años (4,48%). Los movimientos migratorios que se han producido en la zona han tenido como unidad básica a la familia: el 27,27% de los migrantes vinieron acompañados de su cónyuge para establecerse en el lugar y desarrollar allí una familia, el 31,31% lo hizo en compañía de su esposa e hijos, el 18,18% llegó solo, el 17,17% vino con sus padres y el 6,06% acompañado de algún otro tipo de familiar o de amigos.

[21] Desagregando esta información por sexo, tenemos que las mujeres representan el 57,98% de la población nacida en la provincia, mientras que el 48,52 de los hombres son oriundos del lugar, a diferencia entre ambos es cercana al 10%.

La causa principal para que estos pobladores abandonen sus lugares de origen ha sido la limitación de tierra ocasionada por la excesiva parcelación y/o las limitaciones físicas de los suelos que no les permitían desarrollar una agricultura a mayor escala, viéndose en la necesidad de buscar otras fuentes de trabajo a fin de complementar sus ingresos. Los movimientos migratorios de algunos miembros de la familia constituyen también importantes incentivos para el cambio de residencia.

Las principales razones que hicieron que los inmigrantes escojan la zona fue la posibilidad de conseguir tierras a precios más bajos que en otros lugares del municipio (36%), las mayores posibilidades que ofrece la zona por su cercanía a Cochabamba y a Santa Cruz (25%), la existencia de recursos naturales para desarrollar actividades productivas (22%), las facilidades de comunicación existentes y otras de origen estrictamente familiar.

Por su parte, las salidas que se registraron en el área son realizadas mayoritariamente por los hijos de los colonos establecidos en la región (78,48%), siendo más frecuentes en las mujeres que en los varones con edades que fluctúan generalmente entre los 20 y 30 años. El 43,24% de estos movimientos poblacionales se producen dentro de la misma provincia y generalmente son originados por el cambio de estado civil. Otra razón de importancia para el abandono de sus lugares de residencia es la búsqueda de trabajo en otras regiones del país, principalmente en zonas colindantes como Santa Cruz de la Sierra, Montero o el Chapare cochabambino.

A manera de balance migratorio en la zona de estudio, se puede apreciar que existe todavía un saldo migratorio positivo en la región, sin embargo existe una tendencia clara a la estabilización de la población que se puede atribuir a dos factores: a) las tierras han sido totalmente copadas y sólo existe la posibilidad de acceder a nuevas tierras a través del mercado, lo que evidentemente se constituye en una limitante para un campesino recién llegado a la zona; y b) la salida de los hijos de los colonos hacia la localidad de Yapacaní y otros lugares del país, principalmente a la ciudad de Santa Cruz.

5.3. Distribución de la tierra y derechos propietarios

a) Derechos sobre la propiedad

La aplicación de la Ley de Reforma Agraria y las políticas de colonización para el reasentamiento de pobladores de las tierras altas del país estructuraron el proceso de parcelamiento de la tierra en las zonas de asentamiento de migrantes en Santa Cruz. La propiedad individual de pequeñas parcelas, cuyo tamaño oscilaba entre las 20 y 30 ha., se constituyó en la forma generalizada del sistema de tenencia hasta los años 60. Durante los primeros años de los 70, el Instituto Nacional de Colonización promovió la conformación de cooperativas agrarias como mecanismo de acceso a nuevas tierras con la finalidad de mejorar la inserción de los pequeños productores en el mercado. En la práctica casi todos los colonos de la región tienen propiedad individual de la tierra, ya que la mayoría de los sindicatos y cooperativas distribuyó entre sus afiliados parcelas cuyo tamaño varía en relación con las disponibilidades de tierra y la cantidad de socios o afiliados. La titulación individual de las tierras, a criterio de los entrevistados, se adecua a sus necesidades porque les brinda mayor seguridad jurídica (86,96%) y les puede permitir acceder al crédito (13,04%).

Las formas organizativas de los colonos, exclusivamente masculinas, imposibilitó el acceso de la mujer a la tierra, constituyéndose aún en la actualidad en un privilegio casi exclusivo de los hombres. Esta afirmación se encuentra ampliamente verificada con la información de campo: el 91% de los propietarios de las parcelas son varones comparado con el 9% que son mujeres .

La situación legal de la tenencia de la tierra no esta resuelta en la zona, donde son frecuentes los conflictos entre sindicatos por la ausencia de títulos que certifiquen la propiedad de la tierra. De acuerdo a información del Instituto Geográfico Militar sólo el 30% de los productores de Yapacaní cuenta con títulos ejecutoriales, mientras que la gran mayoría sólo habrían iniciado el proceso de legalización de su propiedad (CEDETI 1993).

b) Condiciones de acceso a la tierra

Yapacaní es reconocida a nivel departamental como área de colonización tradicional, donde el INC asignó importantes cantidades de tierra en calidad de dotación.[22] Sin embargo, no transcurrieron muchos años para el desarrollo de relaciones mercantiles en la propiedad de la tierra que convirtió al mercado en el principal mecanismo de acceso.

De acuerdo a la encuesta realizada en la Faja Sur de Yapacaní, la forma de acceso más común es la compra de tierras. El 68,14% de los poseedores han accedido a la tierra únicamente por la vía del mercado y cuentan con una superficie promedio de 42,09 ha.; el 18,58% tiene tierras gracias a las dotaciones o adjudicaciones realizadas por el INC, con un tamaño promedio de 28,24 ha., la modalidad mixta dotación y una posterior compra de parcelas les ha permitido ampliar significativamente el tamaño del predio hasta alcanzar 77,17 ha., en promedio, lo que ciertamente les proporciona mayores ventajas con relación a los otros colonizadores, principalmente para el establecimiento de hato ganadero más grande. Otras modalidades de acceso no significativas son la herencia y el alquiler, la primera representa el 4,42% y un promedio de 24,80 ha., mientras que la otra se refiere a una parcela que se está trabajando con opción a compra.

La compra como mecanismo de acceso a la tierra se incrementa si consideramos el total de parcelas disponibles antes que la cantidad de propietarios: el 74,4% ha sido adquirida a través del mercado, el 20,9% fueron dotadas y el 4,7% han sido heredadas o están alquiladas. La superficie de las parcelas varía en atención al momento en que se produce el asentamiento en la región o por lo menos cuando el poseedor inicial accedió a ella, hasta la actualidad el tamaño más común es de 20 ha. Como se aprecia en el cuadro siguiente, el 44,27% de las parcelas tienen en promedio 18,41 ha., el 34.35% de los predios

---

22 Thiele considera que para 1975 el INC había asignado un total de 212.000 ha., de las cuales 131.000 se otorgaron a 54 cooperativas, 51.000 a colonos individuales y 30.000 a una sola empresa.

tiene una extensión promedio de 49,7 ha., el 11,45% tienen en promedio 27,65 ha., el 5,34% tiene 38,08 ha., y el 4,58% tiene 92,50 ha. No obstante la fuerte presión sobre la tierra en la región, no se evidencia un proceso de minifundización de la propiedad, son muy pocos los casos registrados de propiedades menores a las 15 ha.

Cuadro 7
Tamaño de la propiedad por forma de acceso

Tamaño	Compra			Dotación			Herencia - alquiler		
	Casos	%	ha./Prom	Casos	%	ha./Prom	Casos	%	ha./Prom
01 a 20 ha.	34	34,69	17,68	19	70,37	18,76	3	75,00	18,80
21 a 30 ha.	13	13,27	26,31	2	7,41	29,00	0	0	0
31 a 40 ha.	6	6,12	36,17	1	3,70	40,00	0	0	0
41 a 50 ha.	39	39,80	49,10	5	18,52	50,00	1	25,00	50,00
51 y más ha.	6	6,12	92,50	0	0,00		0	0	0
Total	**98**	**100,00**		**27**	**100,00**		**4**	**100,00**	

Fuente: Encuesta a hogares y propietarios. Consorcio 1999.

En 1975 se registraron los primeros indicios de concentración de la propiedad con la participación de otros actores —colonos nacionales— y en cantidades mucho menores de tierra. Los colonos antiguos han comenzado a ampliar el tamaño de su parcela por la vía del mercado para incrementar su base productiva y consolidar una mediana propiedad que les permita acceder a otros factores de la producción, principalmente al capital por la vía del crédito. La concentración de tierras ocurre para el 13,27% de la muestra, con un promedio de tres parcelas cada uno y una extensión media de 117,96 ha. Paralelamente a este proceso se puede constatar que en contrapartida no se está dando una fragmentación de la propiedad, sino que es resultado del desplazamiento de los vendedores hacia otras áreas.

Cuadro 8
Año de acceso a la tierra por forma de acceso

Año de acceso	Dotación		Compra		Herencia-alquiler	
	Casos	%	Casos	%	Casos	%
1960-1965	8	28,57	1	1,03	0	0,00
1966-1970	4	14,28	1	1,03	0	0,00
1971-1975	0	0,00	4	4,12	0	0,00
1976-1980	1	3,57	11	11,34	1	25,00
1981-1985	2	7,14	16	16,49	0	0,00
1986-1990	1	3,57	11	11,34	2	50,00
1991-1995	2	7,14	13	13,40	1	25,00
1996-1999	0	0,00	6	6,19	0	0,00
No sabe	10	35,71	34	35,05		
Total	**28**	**100,00**	**97**	**100,00**	**4**	**100,00**

Fuente: Encuesta a hogares y propietarios. Consorcio 1999.

c) El mercado de tierras

Durante la década de los 60 —casi de manera paralela al desarrollo de asentamientos nuevos en las áreas más distantes del municipio— la demanda de tierras estaba centrada exclusivamente sobre las parcelas de mejor acceso o que se encontraban cercanas a la carretera principal que vincula Santa Cruz y Cochabamba hasta el kilómetro 20; la ubicación era el principal factor de valorización. Para 1966, una parcela de 20 ha. ubicada sobre el camino principal y con algunas mejoras, como limpieza de una parte del terreno y algunos árboles frutales, llegaba a costar hasta 690 dólares[23] (Thiele 1990). En la medida en que se fueron colonizando áreas cada vez más distantes y con mayores dificultades de acceso, muchos de los migrantes

[23] Las ventas realizadas tenían dos componentes importantes, el pago neto que se realizaba al vendedor y la transferencia de la deuda con el INC. En el caso específico del ejemplo tomado de Thiele, el monto pagada al vendedor fue de 415 dólares y la diferencia era la deuda con el INC. En la práctica ninguno de los deudores del proyecto cumplió con sus obligaciones.

decidieron vender sus tierras a nuevos colonizadores, debido a la presencia de los siguientes problemas: a) las inundaciones que se sucedían periódicamente en la Faja Norte, b) la dificultad de acceso a las parcelas, c) tierras no aptas para la agricultura en la Faja Sur y d) falta de agua potable y servicios básicos. Galleguillos estima que para fines de 1966 en las áreas comprendidas entre los kilómetros 41 y 63 del camino principal y de los kilómetros 12 al 25 en camino secundario de la Faja Norte, alrededor del 30% de las parcelas habían cambiado de propietario por lo menos una vez y alrededor del 10% dos veces, mientras que en el resto de las áreas menos del 30% había cambiado de propietario, a pesar de haber sido colonizadas primero (citado por Thiele 1990: 38).

En la actualidad, la oferta de tierras en el área de estudio proviene de colonos empobrecidos que buscan un cambio de actividad productiva en la capital de sección donde se insertan principalmente en el comercio y de productores que buscan acceder a tierras más planas donde desarrollar la agricultura. La demanda de tierra proviene de los mismos colonos que se han asentado en el lugar hace muchos años y que han logrado generar ahorros para comprar y ampliar el tamaño de su propiedad y en menor significación de nuevos colonos que llegan al lugar.

De acuerdo a la información de la encuesta, los recursos utilizados en la compra de las parcelas fueron resultado del ahorro de los productores (89,58%) y sólo el 8,33% obtuvo los recursos en préstamo, principalmente de miembros de su familia. La compra de parcelas se realizó principalmente al contado (83,33%) y en menor importancia con créditos cancelados con los resultados de las cosechas.

Los precios de compra de las parcelas en estudio no tienen un comportamiento uniforme durante el mismo período de tiempo, ocasionado por: a) factores subjetivos como las necesidades y emergencias del vendedor, que para agilizar la transacción vende a precios inferiores a los vigentes en el mercado; y b) factores objetivos que se originan en las características de la parcela como la proximidad al camino principal, proximidad a la capital de sección, mejoras introducidas en la propiedad (Claure 1998) y la presencia de áreas donde no se puede desarrollar actividades productivas.

Existe una relación inversa entre el precio por hectárea y la distancia de la parcela. El precio promedio de compra por hectárea se incrementa por la proximidad de la parcela a la capital de sección, así en comunidades como Naranjal, distante a siete kilómetros de la localidad de Yapacaní, se pagó un precio promedio de 82,21 dólares por hectárea. A medida que la distancia de la comunidad al centro poblado es mayor, los precios tienden a disminuir, como el caso del sindicato Cóndor Moiler (distante a unos 15 km) donde el precio promedio de compra fue de 49,05 dólares por hectárea; en comunidades más distantes como Volcán el precio promedio por hectárea fue de 28,35 dólares, mientras que en comunidades muy próximas al Parque Nacional Amboró, como Urkupiña, que tienen grandes dificultades de accesibilidad debido al mal estado de los caminos, el precio promedio por hectárea fue de 20,32 dólares.

Otros factores que influyen en los precios de las parcelas son las mejoras introducidas en la propiedad, particularmente para la actividad ganadera, como pequeños potreros de pastos cultivados y la cantidad de hectáreas en barbecho que puedan ser fácilmente convertidas en pastizales, y la presencia de tierras no aprovechables en actividades ganaderas como lugares de mayor pendiente en el terreno y erosionados. Las parcelas que se cotizaron a precios inferiores a 40 dólares la hectárea presentan una escasa o casi nula mejora incorporada, las áreas chaqueadas o con pastos representan sólo el 3,13% de la parcela, acompañada de un 14,54% de áreas de barbecho y una pequeña superficie inutilizable productivamente (1,46%). A este rango pertenecen mayoritariamente las comunidades más distantes cuyas vías de acceso no son estables durante todo el año como Urkupiña y Volcán.

Las parcelas con rango de precios entre 41 y 80 dólares por hectárea se encuentran sobre caminos secundarios como Cóndor Moiler, Barrientos, San Rafael y Naranjal. Son tierras con el 37,38% de la superficie total en barbechos y el 18,45% de tierras chaqueadas, destroncadas y con pastos, y cerca de la mitad de la parcela es de monte. Las tierras ubicadas más cerca de Yapacaní como Itilí y Naranjal tienen un precio mayor a los 80 dólares la hectárea, la cercanía es el factor fundamental en la determinación del precio.

Cuadro 9
Precio promedio por hectárea de tierra

Rangos de precios	Casos	Porcentaje	Precio promedio
De 06 a 20 dólares	24	24,49	11,69
De 21 a 40 dólares	18	18,37	30,44
De 41 a 60 dólares	16	16,33	55,98
De 61 a 80 dólares	16	16,33	74,11
Más de 81 dólares	9	9,18	134,20
No se acuerda	15	15,31	—
Total	**98**	**100**	**54,45**

Fuente: Encuesta a hogares y propietarios. Consorcio 1999.

d) Conflictos de tierras

Los conflictos por la propiedad de la tierra no son muy frecuentes en esta zona del departamento. Sólo el 12,15% de los entrevistados ha tenido problemas con otros colonizadores colindantes, ocasionados por la imprecisión de los deslindes de las parcelas (76,92%), quedando pendientes de solución el 40% de los casos registrados por la ausencia de acuerdo entre partes y la falta de autoridad agraria que contribuya a la resolución de conflictos.

Aunque específicamente no se trata de un conflicto relacionado con la propiedad de la parcela, los colonizadores consideran que la exclusión como contribuyentes del pago del impuesto a la propiedad rural les quita posibilidades para lograr una mayor seguridad jurídica y principalmente acceder al crédito formal con menores tasas de interés. No obstante que la Ley del INRA explícitamente excluye a los pequeños productores del pago de impuesto, en la actualidad el 32,7% de los entrevistados paga el IPRB, con montos que alcanzan una media de 120 Bs y un techo máximo de hasta 400 Bs.

5.4. Uso del suelo y sistemas de producción

Desde los inicios de la colonización los productores campesinos han tratado de conjugar las necesidades de autoconsumo y la

producción mercantil. En las prácticas agrícolas, los colonizadores establecieron un sistema de corte y quema (chaqueado) para la habilitación de tierras, lo que les permitió cultivar sólo de dos a tres años sobre el mismo terreno antes de que se presentaran problemas de enmalezamiento y pérdida de fertilidad del suelo. Este sistema de producción trajo consigo el desarrollo de una agricultura itinerante que pronto acabó con la mayoría de los bosques, quedando en su reemplazo extensas áreas de barbecho.

Las limitaciones propias del tamaño de las parcelas y la necesidad de continuar con las dinámicas productivas, determinó la temprana reutilización de los barbechos que se encontraban en descanso (entre cinco y siete años) y con ello el cambio en el sistema de producción, de un sistema de corte y quema a un sistema de barbecho, caracterizado por sus mayores exigencias en las prácticas culturales de deshierbe y un rendimiento menor en la producción, cuyo resultado inmediato fue la disminución del ingreso familiar. Por iniciativa propia y casi desprovistos de asistencia técnica los colonos comenzaron a hacer uso de herbicidas para contrarrestar la llamada crisis del barbecho, hecho que sólo incrementó los costos de producción porque los rendimientos continuaron siendo bajos.

A mediados de los 70 se establece un nuevo sistema de producción agrícola: de destronque y mecanización para la preparación del suelo, mientras el resto de las actividades continuaban siendo manuales. La realización del destronque manual, el uso de maquinaria alquilada y un mejor control de malezas permitieron a los productores incrementar los rendimientos, mejorar sus ingresos, la ampliación de la frontera agrícola y el inicio de las siembras de invierno en la Faja Norte de Yapacaní (Maxwell 1979).

En la Faja Sur, la preparación mecanizada del suelo fue experimentada durante la década del 80, sin embargo los resultados de desastre empezaron a materializarse rápidamente debido a las características de la zona (suelos ondulados y mayor precipitación pluvial). Luego de un año de mecanización, los suelos comenzaron a erosionarse y los rendimientos cayeron bruscamente haciendo de la agricultura una actividad antieconómica. Esta situación llevó a los pobladores a intentar nuevas estrategias para mejorar sus ingresos

mediante la sustitución de cultivos anuales, como el arroz, por otros perennes como cítricos y en menor significación la coca[24] y la conversión de áreas agrícolas en áreas de pastizales (Hoyos *et al*, citado por Thiele 1990)

a) Tradicionalmente productores de arroz

Los colonizadores nacionales cultivan el 54,51% de la superficie total de arroz del departamento y representan el 68,08% del total de productores, con una superficie promedio de 6,25 ha. Los colonos extranjeros siembran el 14,37% de la superficie de arroz, con un promedio de 71,94 ha.; los empresarios agrícolas cruceños participan con el 28,75%, con un promedio de 289,85 ha. cultivadas. Las comunidades indígenas cultivan el 2,37% y un promedio de seis tareas (CAO 1999).

El arroz es el principal producto agrícola de Yapacaní y constituye la base del ingreso y la canasta familiar de los pequeños productores de la zona, principalmente en la Faja Norte donde existen potenciales para su desarrollo por las características topográficas de sus suelos. El 85% de los pequeños productores utilizan un sistema mecanizado en sus cultivos con la finalidad de incrementar la frontera agrícola y hacer frente a la crisis de barbecho aunque esto les represente un incremento del 11% en sus costos, mientras que el 15% continúa produciendo en el sistema tradicional de corte y quema (*Ibid.*).

El volumen promedio de la producción de arroz de los pequeños productores nacionales de Yapacaní es de 28.081,2 toneladas, de ellas aproximadamente el 14% es generado por la Faja Sur, donde se

---

[24] Hasta la promulgación de la Ley 1008, la coca podía ser cultivada sin ningún tipo de restricciones. En Yapacaní se desarrolló ampliamente, principalmente en la zona de los Moilers. El cultivo de la coca surge como alternativa a la crisis del barbecho, por su carácter perenne, las bajas exigencias en términos de labores culturales, la baja inversión requerida y la periodicidad de producción. La erradicación voluntaria de la hoja de coca desarrollada a mediados del 90 acabó con 393,34 ha., sin embargo los agricultores continuaron sembrando hasta que se impuso que la erradicación forzosa a 390 ha. Esta política de erradicación de la hoja de coca permitió a los productores acceder a créditos de hasta 3.000 dólares por cada seis tareas erradicadas (CEDETI 1993).

constituye en un cultivo complementario a las prácticas ganaderas, su destino principal es el mercado local a través de ventas directas a los ingenios arroceros de la región (PDM 1997).

b) Los intentos de diversificación de la producción agrícola

La diversificación de la producción mercantil con el cultivo de la soya tuvo las siguientes implicaciones en las practicas agrícolas de la región: a) realización de dos cosechas anuales en verano e invierno; b) establecimiento de sistemas de rotación de cultivos, arroz en verano y soya en la campaña de invierno; y c) cambio en la tecnología de la producción, haciéndose necesaria la mecanización del cultivo y la utilización de insumos agropecuarios. Este nuevo cultivo permitió a los agricultores de las zonas planas de la región diversificar su producción, optimizar sus ingresos y un mejor manejo de la tierra.

La producción citrícola es en la actualidad una alternativa a las prácticas anuales de la agricultura, principalmente en la zona sur de Yapacaní, donde la diversificación con cultivos anuales no prosperó por las características topográficas de la zona. Los cultivos de naranja, mandarina y limón, principalmente, alcanzan las 498 ha., de las cuales el 63% se encuentran en la zona sur; las variedades tardías son las más utilizadas (PDM 1997).

Además de estos productos comerciales, los pequeños productores cultivan maíz, yuca, plátano y frejol desarrollado en pequeña escala en superficies que no alcanzan las dos hectáreas en promedio. El destino principal de la producción es la satisfacción de las necesidades de consumo de la familia.

c) La producción pecuaria bovina

La conversión de grandes extensiones de monte en barbechos con suelos empobrecidos por la temprana reutilización propiciaron el establecimiento de aproximadamente 29.526 ha. de pastos en todo el municipio, mayormente concentrado en la Faja Sur (52,63%), de los cuales aproximadamente el 65,82% son pastos cultivados y el 23,35% son pastos naturales (CEDETI 1997).

La actividad ganadera en la región se vio fuertemente estimulada por la recolección de leche realizada por la ex Planta Industrializadora de Leche (PIL), principalmente en las comunidades próximas a la carretera principal, proporcionándoles un mercado seguro para su producción láctea.

La ganadería bovina ha presentado un comportamiento muy dinámico durante los últimos años con cambios significativos en la cantidad y calidad del hato. Con respecto a la cantidad, se aprecia un crecimiento anual del orden del 26,18%, lo que hizo que en menos de cinco años la población ganadera promedio se hubiera duplicado. El tamaño del hato tiene estrecha relación con la cantidad de tierras que posee el pequeño ganadero. Los propietarios de parcelas menores a las 50 ha. (103 personas) disponen de un hato promedio de 24 cabezas de ganado, mientras que aquellos que han logrado incrementar la superficie de la parcela también han mejorado substancialmente la disponibilidad de vacunos, cuentan con un hato promedio de 47 cabezas.

El esfuerzo de los ganaderos de la zona no sólo comprendió el establecimiento de pastos cultivados, sino también la introducción de razas mejoradas de ganado, principalmente lechero. El 34,10% del ganado es criollo de doble propósito: carne y leche; mientras que el 59% es ganado lechero y el 5,78% es de carne. Si bien es cierto que se han realizado esfuerzos para el mejoramiento genético de los bovinos, todavía falta mucho para lograr grados de pureza que permitan mejorar la producción pecuaria. Unapega[25] estima que alrededor del 6% del ganado es de raza pura, como Gir, Pardo Suizo, Holando, Nelore y Jersey; de media sangre es aproximadamente el 33,2%, entre los más importantes están Pardo-criollo, Holando-criollo y el Pardo-holando; tres cuartos de sangre el 13,3% (destacan Pardo-criollo y Pardo-holando) (citado por CEDETI 1993). También se han introducido otro tipo de mejoras como la siembra de pastizales, construcción de alambradas y potreros.

---

[25] Unapega, Unión Nacional de Pequeños Ganaderos y Agricultores, tiene como objetivo capacitar a sus asociados en agropecuaria para garantizar una producción integral y la comercialización de los productos.

Uno de los principales problemas que enfrenta el pequeño ganadero de la región es el sobrepastoreo ocasionado por un mal manejo de potreros y una aparente sobrecarga animal. Otros problemas que enfrenta el sector son las limitaciones de agua durante el tiempo seco y los excesos durante el período de lluvias y las enfermedades del ganado.

6. Balance de la ganadería cruceña

La ganadería es una de las actividades más importantes de la producción agropecuaria del departamento de Santa Cruz. Tradicionalmente ha sido uno de los subsectores de mayor contribución al PIB agropecuario regional. A fines de la década del 70 y principios de los 80 fue el subsector de mayor peso relativo con una participación del 13,5% y el 14,7% del PIB en 1979 y 1980, respectivamente; mientras que en 1981 su participación en el PIB regional alcanzó el 14,1%, sólo superada por el subsector de la caña de azúcar (CORDECRUZ 1982), que en ese momento atravesaba por una de sus épocas de auge.

De acuerdo con datos de la Cámara Agropecuaria del Oriente (CAO), la producción pecuaria de Santa Cruz generó en 1998 aproximadamente 178 millones de dólares que representan el 22,8% del valor bruto de la producción agropecuaria regional (CAO 1999: 45).

La producción de carne bovina en el departamento de Santa Cruz ha experimentado un notable crecimiento en los últimos 11 años. En 1988 se produjeron en el departamento 18.400 TM, en 1997 la producción cruceña de carne bovina fue de 30.525 TM y en 1998 de 40.000 TM, lo que representa el 29% de la producción nacional de carne. Más de la mitad de la leche producida en el país (el 52%) está a cargo de la ganadería del departamento de Santa Cruz (Montenegro 1999 y FEGASACRUZ 1999). Esta tendencia creciente se sustenta en el "incremento de la demanda interna tanto a nivel departamental como nacional, impulsada además por el alza de precios observada hasta 1996 y su estabilización entre 1997 y 1998, como resultado fundamentalmente de un esquema de control de la oferta a partir de la coordinación de los centros locales de faeneo" (Montenegro 1999). La ganadería cruceña cuenta en la actualidad con alrededor de 1.800.000 cabezas de ganado bovino, que representan el 30% de la población ganadera nacional.

6.1. Zonas ganaderas

La actividad ganadera del departamento ocupa una superficie aproximada de diez millones de hectáreas, de las cuales 355.000 se encuentran sembradas con pastos cultivados. La superficie ocupada por la producción ganadera, la extensión de pastos cultivados y la población ganadera del departamento se distribuye en las siguientes zonas:

Cuadro 10
Superficie ocupada, extensión de pastos cultivados y tamaño del hato ganadero por zonas

Zonas	Superficie Ocupada (ha.)	%	Pastos cultivados (ha.)	%	Tamaño del hato (cabezas)	%
Chiquitanía	4.500.000	45,0	220.000	62,0	720.000	40,0
Zona integrada	1.500.000	15,0	80.000	22,5	540.000	30,0
Cordillera (Chaco)	3.000.000	30,0	50.000	14,1	360.000	20,0
Valles	1.000.000	10,0	5.000	1,4	180.000	10,0
Total	**10.000.000**	**100,0**	**355.000**	**100,0**	**1.800.000**	**100,0**

Fuente: Elaborado en base a datos de FEGASACRUZ 1998.

Como puede apreciarse, la Chiquitanía es la zona de producción ganadera más importante del departamento de Santa Cruz, tanto por la superficie (45% de la superficie total ocupada por la ganadería cruceña), por el tamaño del hato que poseen los productores (40% del total departamental), así como por la extensión de pastos cultivados (el 62%).

Por su importancia, centraremos nuestra atención en el análisis de la tenencia, el acceso y el uso de la tierra en las propiedades ganaderas de la Chiquitanía, tomando como zonas de estudio el municipio de San Ignacio en la provincia Velasco y Urubichá en la provincia Guarayos, cuya producción ganadera presenta características totalmente distintas en una y otra zona.

6.2. Propietarios, poseedores y asalariados

En los 57 predios ganaderos encuestados viven un total de 128 familias, con un promedio de 2,25 familias por propiedad; el mayor número (2,42 familias por propiedad) está en las haciendas ganaderas de San Ignacio de Velasco, en tanto que en Urubichá hay 1,71 familias por propiedad.

En la zona de San Ignacio de Velasco sólo dos familias (5%) viven en su propiedad, ambas pertenecen al estrato de propiedades medianas, el restante 51% son familias sin propiedad ni posesión sobre la tierra. El 29% de las familias que viven en las propiedades pequeñas no tienen tierras, mientras que del restante 71% corresponde a los trabajadores de la hacienda. En el estrato medio de las propiedades el 59% de las familias no tiene tierra y en las propiedades grandes el 52%, mientras que del 44% de las familias son asalariadas.

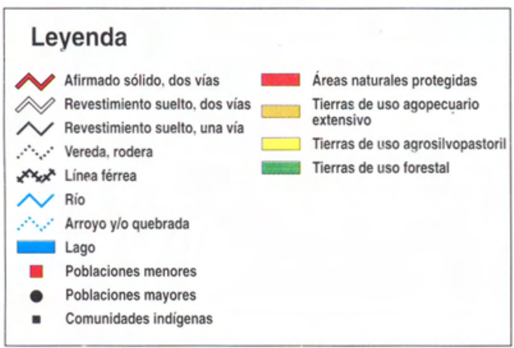
En las propiedades pequeñas de la zona de Urubichá una sola familia es poseedora de la tierra, tres familias (el 37,5%) son propietarias y otras tres no tienen tierra. En el estrato medio, el 75% de las familias no tiene tierra y del 25% restante no se tiene información.

Una alta proporción de los propietarios y sus familias no viven permanentemente en la propiedad. Entre los propietarios de predios ganaderos, el 80% reside en el centro poblado de San Ignacio de Velasco, uno vive en la ciudad de Santa Cruz de la Sierra y uno en la localidad de Santa Ana, ubicada al sur de la provincia Velasco. En la zona de Urubichá, cinco ganaderos residen la mayor parte del tiempo fuera de su propiedad, todos en la ciudad de Santa Cruz de la Sierra.

Mapa No 7

Plan de Uso del Suelo

San Ignacio de Velasco
Departamento de Santa Cruz



Tenencia y uso de la tierra y los bosques en las tierras bajas de Bolivia

Consorcio:

Fundación TIERRA - ACLO - CEDLA - CIPCA - QHANA
Financiado por PIEB Y DIAKONIA

Fuente:

- IGM (1998): Mapa Político de Bolivia, escala 1:1.000.000
- CORDECRUZ (1995): Mapa de Plan de Uso de Suelos, escala 1:500.000

30 0 30 60 90 Kilometers

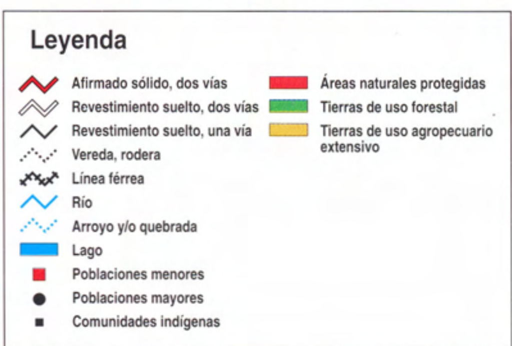
Datum: WGS84

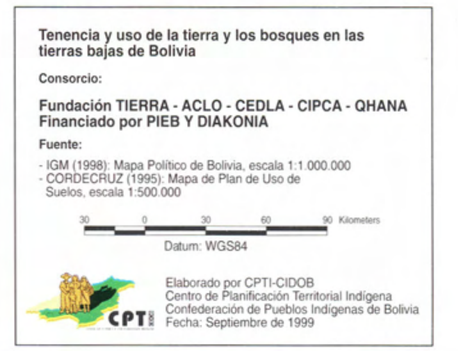
Elaborado por CPTI-CIDOB
Centro de Planificación Territorial Indígena
Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia
Fecha: Septiembre de 1999

Mapa No 8

Plan de Uso del Suelo

Urubichá
Departamento de Santa Cruz





Cuadro 11
Tipo de familias que viven en la propiedad ganadera por zona según estrato[26]

Zona	Situación legal de las familias	Estrato						Total	
		Bajo		Medio		Alto			
		No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
S. Ignacio	Propietarias			2	7,4%			2	4,7%
	Sin tierra	4	28,6%	16	59,3%	2	100,0%	22	51,2%
	Asalariadas	10	71,4%	9	33,3%			19	44,2%
	Total	**14**	**100,0%**	**27**	**100,0%**	**2**	**100,0%**	**43**	**100,0%**
Urubichá	Propietarias	3	37,5%					3	21,4%
	Poseedoras	1	12,5%					1	7,1%
	Sin tierra	3	37,5%	3	75,0%	2	100,0%	8	57,1%
	Asalariadas	1	12,5%	1	25,0%			2	14,3%
	Total	**8**	**100,0%**	**4**	**100,0%**	**2**	**100,0%**	**14**	**100,0%**

Fuente: Encuesta a hogares y propietarios. Consorcio 1999.

Las diferentes actividades realizadas en la producción ganadera requieren el empleo de mano de obra de carácter permanente y eventual. Las propiedades de Urubichá emplean en promedio, en sus tres estratos, menos mano de obra que en San Ignacio de Velasco. En San Ignacio de Velasco, las propiedades pequeñas y medianas emplean más mano de obra eventual que permanente, mientras que las grandes propiedades cuentan con más empleados permanentes que eventuales.

[26] Si bien la Ley de Reforma Agraria de 1953 establece que para las zonas tropical y subtropical del país, "la propiedad ganadera tendrá las siguientes extensiones: a) propiedad ganadera pequeña, 500 ha.; b) propiedad ganadera mediana, 2.500 ha.; c) gran empresa ganadera, 50.000 ha., siempre que tenga 10.000 cabezas de ganado mayor", el presente estudio, tomando en cuenta las características y extensiones de las propiedades ganaderas de la región, ha establecido para la determinación de la muestra tres estratos definidos en función de la superficie del predio ganadero: estrato bajo, conformado por propiedades con extensión no mayor a 1.500 ha.; estrato medio: propiedades que cuentan con una superficie entre 1.501 y 8.000 ha.; y estrato alto: propiedades con superficie superior a las 8.000 ha.

La principal forma de remuneración a los trabajadores de las propiedades ganaderas, tanto de San Ignacio de Velasco como de Urubichá, es el pago al contado. Todas las empresas ganaderas de ambas zonas (estrato alto) pagan a su personal empleado en dinero al contado y han dejado atrás otras formas de remuneración a la mano de obra. Curiosamente, en los estratos bajo y medio de San Ignacio de Velasco todavía subsiste el pago en especie a diferencia de Urubichá, donde existe un solo caso en el que se practica esa forma de pago, en el estrato de propiedades medianas.

6.3. Tamaño de la propiedad

La superficie promedio de las propiedades del área de estudio es de 3.174 ha. En la zona de San Ignacio de Velasco la superficie promedio es de 3.327 ha.; en promedio corresponden 791 ha. a las 11 propiedades del estrato bajo, 3.746 ha. en promedio al estrato medio constituido por 30 propiedades, y un promedio de 11.000 ha. para las dos propiedades más grandes de esa zona. Mientras que en Urubichá, se obtuvo información de ocho predios ganaderos en el estrato bajo, con un promedio de 718 ha. por predio; cuatro propiedades medianas que en promedio tienen una superficie de 2.525 ha. cada una y dos propiedades grandes con un promedio de 2.703 ha. Esto significa que las propiedades ganaderas de San Ignacio de Velasco tienen en promedio extensiones superiores a las de Urubichá en los tres estratos.

En el Cuadro 12 se puede apreciar además la desviación típica de la superficie y su coeficiente de variabilidad —que miden el grado de dispersión de las propiedades en relación a su superficie— que permite ver lo homogénea que es la información en cada uno de los estratos. Es así que en los estratos bajo y medio de la zona de San Ignacio de Velasco y en el estrato bajo de la zona de Urubichá el coeficiente de variabilidad es superior al 50%, lo que indica que las propiedades muestran heterogeneidad en términos de la superficie ocupada por los ganaderos de esos estratos. En los estratos medio y alto de Urubichá y en el estrato alto de San Ignacio de Velasco las propiedades observadas son significativamente homogéneas.

La tipificación de la propiedad en función a la extensión de los predios ganaderos realizada por los entrevistados corrobora los límites

de los estratos definidos para la muestra del estudio y no así las extensiones establecidas para las propiedades ganaderas pequeña, mediana y empresa ganadera que establece la Ley de Reforma Agraria de 1953. A la pregunta ¿esta propiedad es considerada pequeña propiedad, mediana propiedad o empresa agropecuaria?, el 67% de los encuestados que cuentan con menos de 500 ha. y el 56% de los que tienen entre 500 y 1.500 ha. consideran a su propiedad pequeña; el 96% de los que tienen entre 1.501 y 5.000 ha. y el 72% de los que tienen entre 5.001 y 8.000 ha. afirman que sus propiedades son medianas; finalmente, el 75% de encuestados de las propiedades con extensión de tierra mayor a las 8.000 ha. considera a su propiedad como empresa agropecuaria.

Cuadro 12
Superficie promedio de las propiedades por estrato según zona

Zona	Estrato	Superficie promedio	No. de propiedad	Desviación típica	Coef. de variabilidad
S. Ignacio de Velasco	Bajo	791,4	14	437,3	55,3%
	Medio	3.745,5	27	2.040,3	54,5%
	Alto	11.000,0	2	1.414,2	12,9%
	Total	**3.327,2**	**43**	**2.753,2**	
Urubichá	Bajo	718,8	8	476,5	66,3%
	Medio	2.525,0	4	340,3	13,5%
	Aato	11.000,0	2	1.414,2	12,9%
	Total	**2.703,6**	**14**	**3.650,5**	
Total	Bajo	760,8	19	442,6	58,2%
	Medio	3.601,9	34	1.956,5	54,3%
	Alto	11.000,0	4	1.154,7	10,5%
	Total	**3.174,1**	**57**	**2.975,2**	

Fuente: Encuesta a hogares y propietarios. Consorcio 1999.

6.4. Formas de propiedad y acceso a la tierra

En relación a la forma de propiedad, todos los predios ganaderos del estudio, sin distinción de tamaño o ubicación geográfica, se

caracterizan por ser propiedades individuales. Un estudio sobre valores de mercado de las tierras rurales en Bolivia realizado en 1998 por la ex Unidad de Análisis de Políticas Sociales (UDAPSO) para la Superintendencia Agraria, define a los productores ganaderos del país como "propietarios *individuales independientes* (sin afiliación a comunidades, sindicatos o colonias) dedicados principalmente a la ganadería" (Claure 1998).

En lo que difieren los propietarios es en la forma de acceso a la propiedad de la tierra. En los predios ganaderos de San Ignacio de Velasco y Urubichá la principal forma de acceso es la compra, de esa manera adquirieron su derecho propietario el 72% de los ganaderos de San Ignacio de Velasco y el 79% de los de Urubichá. Todos los ganaderos grandes (estrato alto) de las dos zonas de estudio compraron las tierras que ocupan. Entre los ganaderos medianos, adquirieron sus propiedades por la vía de la compra el 74% en San Ignacio y el 100% en Urubichá. Finalmente, el 64% de los ganaderos pequeños de San Ignacio de Velasco y el 62,5% de los de Urubichá compraron sus tierras.

Otra forma de acceso a la tierra, mucho menos común, es la sucesión hereditaria, de esa manera accedieron a su propiedad el 12% de los propietarios de San Ignacio de Velasco y el 7% (un solo caso) de los de Urubichá. En el estrato bajo, el 14% de los propietarios de San Ignacio de Velasco heredaron su propiedad y en el estrato medio lo hizo el 11%.

Entre los ganaderos de estas dos zonas también existen los que accedieron a la propiedad de la tierra mediante la dotación del Estado (el 9% en San Ignacio de Velasco) y los que recibieron sus tierras de regalo (el 14% en Urubichá). Las dotaciones por parte del Estado se produjeron principalmente entre 1961 y 1980. Sin embargo, en la actualidad la única forma de acceso a la tierra en la región es la compra.

Cuadro 13
Forma de acceso a la tierra por zona según estrato

Zona	Forma de acceso	Estrato						Total	
		Bajo		Medio		Alto			
		No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
San Ignacio	Compra	9	64,3	20	74,1	2	100,0	31	72,1
	Al partir	1	7,1					1	2,3
	Dotación	1	7,1	3	11,1			4	9,3
	Herencia	2	14,3	3	11,1			5	11,6
	Sin información	1	7,1	1	3,7			2	4,7
	Total	**14**	**100,0**	**27**	**100,0**	**2**	**100,0**	**43**	**100,0**
Urubichá	Compra	5	62,5	4	100,0	2	100,0	11	78,6
	Regalo	2	25,0					2	14,3
	Herencia	1	12,5					1	7,1
	Total	**8**	**100,0**	**4**	**100,0**	**2**	**100,0**	**14**	**100,0**

Fuente: Encuesta a hogares y propietarios. Consorcio 1999.

Si bien los mercados de tierras en la región se desarrollaron con mayor fuerza a partir de 1981 —el 72% de los propietarios que compraron sus tierras lo hicieron entre 1981 y 1999—, ya desde períodos anteriores a la Reforma Agraria de 1953 se realizaron algunas transacciones de compra-venta de tierras.

Los precios de la tierra en el país y en las zonas de nuestro estudio no son homogéneos, varían en función de diversos factores. El estudio de UDAPSO antes mencionado señala como los principales elementos que influyen sobre los precios de la tierra "la ubicación de las propiedades, la infraestructura vial, la correlación entre la oferta y la demanda en los mercados de tierras, las mejoras introducidas a la tierra, el perfeccionamiento legal del derecho propietario, y las valoraciones subjetivas de las personas".

De acuerdo a la combinación de los factores indicados y tomando como referencia el estudio de UDAPSO, podemos estimar que el precio de mercado de las propiedades ganaderas en la zona de San Ignacio de Velasco varía entre ocho y 100 dólares la hectárea de monte, entre 180 y 450 dólares la hectárea de tierra desmontada y entre 250 y 600 dólares la hectárea de potreros. Para Urubichá, los precios de la tierra en las propiedades ganaderas varían entre 150 y 250 dólares la hectárea

de tierras de monte, entre 300 y 500 dólares la hectárea de tierras desmontadas y entre 300 y 600 dólares la hectárea de potreros.

6.5. Situación legal de las propiedades

Los ganaderos de la Chiquitanía cruceña en un 84% aseguran contar con título de propiedad de su tierra y el 7% tiene ese documento que acredita su derecho propietario en trámite en las oficinas del INRA. Un solo ganadero dice contar con un documento privado de transferencia del derecho propietario de la tierra otorgado por el vendedor, y otro no cuenta con ningún documento de propiedad.

Los propietarios del estrato alto son los que más han avanzado en el perfeccionamiento de su derecho propietario, todos cuentan con título de propiedad. Entre los ganaderos medianos, la totalidad de los de Urubichá y el 85% de los ignacianos tienen título de propiedad y el 7% de estos últimos está realizando su trámite en las oficinas departamentales del INRA.

Cuadro 14
Situación legal de la propiedad por zona según estrato

Zona	Situación legal	Estrato						Total	
		Bajo		Medio		Alto			
		No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
San Ignacio	Título de propiedad	9	64,3	23	85,2	2	100,0	34	79,1
	Documento de transferencia			1	3,7			1	2,3
	En trámite (INRA)	2	14,3	2	7,4			4	9,3
	No tiene ninguno	1	7,1					1	2,3
	NS/NR	2	14,3	1	3,7			3	7,0
Urubichá	Título de propiedad	8	100,0	4	100,0	2	100,0	14	100,0
TOTAL	Título de propiedad	17	77,3	27	87,1	4	100,0	48	84,2
	Documento de transferencia			1	3,2			1	1,8
	En trámite (INRA)	2	9,1	2	6,5			4	7,0
	No tiene ninguno	1	4,5					1	1,8
	NS/NR	2	9,1	1	3,2			3	5,3

Fuente: Encuesta a hogares y propietarios. Consorcio 1999.

De la misma manera, en el estrato bajo todos los ganaderos de Urubichá cuentan con título de propiedad, mientras que entre los pequeños ganaderos de San Ignacio de Velasco el 64% tiene título de propiedad, el 14% lo tiene en trámite y el 7% no cuenta con ningún documento de propiedad de la tierra.

Por otro lado, en las zonas de estudio son muy pocos los casos en los que se han presentado conflictos por el acceso a la tierra. En San Ignacio de Velasco, el 86% de las propiedades no tiene ni ha tenido ningún conflicto. En Urubichá los propiedades que no presentan conflictos de ninguna naturaleza alcanzan al 71%. En los casos en los que se han presentado conflictos, éstos son con otros propietarios privados por problemas de linderos. El 55% de los casos en los que se presentaron conflictos ya ha sido solucionado.

Cuadro 15
Conflictos por el acceso a la tierra por zona

Tiene o ha tenido conflictos	Zona				Total	
	San Ignacio		Urubichá			
	No.	%	No.	%	No.	%
Sí	6	14,0	4	28,6	10	17,5
No	37	86,0	10	71,4	47	82,5
Total	**43**	**100,0**	**14**	**100,0**	**57**	**100,0**

Fuente: Encuesta a hogares y propietarios. Consorcio 1999.

6.6. Uso de la tierra

Las propiedades ganaderas de San Ignacio de Velasco tienen en promedio una superficie total de casi mil hectáreas en el estrato bajo, 3.971 ha. entre los ganaderos medianos y 11.000 ha. los grandes o empresas ganaderas. En Urubichá, la superficie total promedio de las pequeñas propiedades es de 719 ha., las medianas tienen un promedio de 2.525 ha. y las grandes 11.000 ha.

Cuadro 16
Promedios de superficie, tamaño del hato ganadero y carga animal

Zona		Estrato		
		Bajo	Medio	Alto
San Ignacio	Superficie (ha.)	989,7	3.970,9	11.000,0
	Tamaño del hato (cabezas)	190,1	925,0	3.009,5
	Carga animal (ha./cabeza)	10,3	13,1	4,1
Urubichá	Superficie (ha.)	718,8	2.525,0	11.000,0
	Tamaño del hato (cabezas)	529,1	680,5	1.457,5
	Carga animal (ha./cabeza)	2,1	11,7	27,8
Total	Superficie (ha.)	891,2	3.784,4	11.000,0
	Tamaño del hato (cabezas)	313,4	892,4	2.233,5
	Carga animal (ha./cabeza)	7,3	12,9	16,0

Fuente: Encuesta a hogares y propietarios. Consorcio 1999.

El tamaño promedio del hato ganadero en las propiedades del estrato bajo de San Ignacio de Velasco es de 190 cabezas, lo que significa que la carga animal promedio para ese estrato es de 10,3 ha. por cada cabeza de ganado. En el estrato medio, los productores tienen un promedio de 925 cabezas de ganado por propiedad, que en términos de carga animal sobre la tierra significa que se cuenta en promedio con 13,1 ha. por cabeza de ganado bovino. Finalmente, en el estrato alto de la zona de San Ignacio de Velasco se cuenta con un hato ganadero de 3.010 cabezas de ganado en promedio por propiedad, con una carga animal de 4,1 ha. por cabeza.

En la zona de Urubichá las propiedades pequeñas cuentan en promedio con 529 cabezas de ganado cada una, lo que significa que su carga animal promedio es de 2,1 ha. por cabeza. En las propiedades del estrato medio el hato ganadero promedio es de 681 cabezas de ganado y la carga animal promedio es de casi 12 ha. de terreno por cada cabeza de ganado. Por último, en el estrato alto de esa misma zona las propiedades cuentan en promedio con 1.458 cabezas de ganado y su carga animal promedio es de 28 ha. por cabeza.

Los suelos del precámbrico de la zona se caracterizan por ser muy frágiles y por tener capas de humus demasiado superficiales. En este sentido resulta contraproducente la habilitación de potreros por la vía de la mecanización pues puede provocar compactación del terreno y la consecuente pérdida de fertilidad, por tanto no es recomendable la ganadería intensiva en la zona. El tipo de crianza recomendada para las zonas en estudio es de pastos de corte y con pastoreo controlado. Por la fragilidad de los suelos la carga animal recomendada es de ocho a 10 ha. por cabeza de ganado.

Por lo tanto, se puede concluir que los ganaderos pequeños y medianos de San Ignacio de Velasco, en promedio, estarían haciendo un uso racional del suelo en términos de pastoreo. El promedio de los ganaderos grandes de San Ignacio realiza su producción con una carga animal sobre la tierra mayor a los índices recomendados.

En el caso de los ganaderos de Urubichá, los pequeños tienen un hato ganadero demasiado grande para la superficie de tierra con la que cuentan. Los ganaderos del estrato medio tienen en promedio una carga animal dentro de los límites recomendados, mientras que los ganaderos grandes están subutilizando la tierra con un hato ganadero que ocupa mucha más extensión de tierra que la recomendada.

En relación con el crecimiento del tamaño del hato en los últimos cinco años, en la zona de San Ignacio de Velasco se experimentó un crecimiento en promedio del 207%, mientras que en la zona de Urubichá el crecimiento promedio fue mucho menor, 68%. Los datos nos permiten concluir que la ganadería en San Ignacio de Velasco es más dinámica en cuanto a crecimiento del hato que la de Urubichá. En total, en ambas zonas el crecimiento promedio del hato ganadero se incrementó en 155% entre 1994 y 1999.

En la zona de San Ignacio de Velasco en promedio los ganaderos del estrato medio son los que en mayor proporción incrementaron el tamaño de su hato (242%), los del estrato alto lo hicieron en el 11% en los cinco años. En el caso de los ganaderos de la zona de Urubichá, los pequeños son los que experimentaron un crecimiento promedio del hato superior al resto de los estratos, la tasa de crecimiento promedio de los ganaderos pequeños de Urubichá en los últimos cinco años fue

del 83%. En el estrato medio de la misma zona el crecimiento promedio fue del 37%, mientras que en el estrato alto no se tiene información sobre el tamaño del hato en 1994, es posible que esas propiedades tengan una antigüedad inferior a los cinco años.

Cuadro 17
Crecimiento del tamaño promedio del hato por zona y estrato

Zona	Estrato	Hato promedio		Tasa se crecimiento
		1994	1999	(%)
San Ignacio de Velasco	Bajo	0,00	85,00	
	Medio	156,52	1.076,73	241,75
	Alto	1.750,00	3.009,50	11,11
	Total	**169,07**	**779,26**	**207,29**
Urubichá	Bajo	225,63	529,13	83,05
	Medio	212,50	680,50	36,80
	Alto	0,00	1.457,50	
	Total	**189,64**	**705,00**	**67,63**
Total	Bajo	200,56	479,78	83,05
	Medio	164,81	1.015,77	183,19
	Alto	875,00	2.233,50	11,11
	Total	**174,12**	**760,70**	**154,92**

Fuente: Encuesta a hogares y propietarios. Consorcio 1999.

Finalmente, los principales factores que afectan negativamente a la producción ganadera en las zonas de estudio, de acuerdo a la percepción de los encuestados, son la carencia de agua y los problemas relacionados con los pastos, ambos problemas son los mencionados con mayor frecuencia en las dos zonas de estudio y entre los ganaderos de todos los estratos. Otros factores mencionados por los encuestados tienen que ver con las enfermedades que atacan al ganado, los fenómenos naturales, el abigeato y para algunos productores el exceso de agua representó un problema que afectó a su producción.

6.7. Destino de la producción

La comercialización es el destino más importante de la producción ganadera de la Chiquitanía cruceña en las dos zonas de estudio y en todos los estratos de productores. En la zona de San Ignacio de Velasco los ganaderos pequeños venden la totalidad de su producción de carne a los carniceros locales, los ganaderos del estrato medio destinan su producción principalmente a la venta en las ciudades cercanas y en el mercado local. Los ganaderos pequeños de Urubichá venden su producción principalmente en el mercado de las ciudades cercanas y a los carniceros locales, sin embargo destinan también parte de su producción a la venta por contratos y a empresas. Los ganaderos medianos de esa zona, en promedio, destinan su producción en partes iguales a los mercados de las ciudades cercanas y el mercado local.

La producción ganadera del departamento de Santa Cruz está orientada al mercado interno, pero cuenta con potencial exportador, principalmente a los mercados de los países de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), una vez que se logre la erradicación de la fiebre aftosa, que es una de las principales limitaciones para comercializar la carne bovina boliviana en los mercados externos. Otros factores que restringen el potencial exportador están relacionados con las dificultades para mantener una adecuada cadena de frío en el transporte del producto (Montenegro 1999).

7. Uso del suelo y sistemas de producción

De acuerdo a la clasificación de aptitud de suelos realizada por el Plan de Uso del Suelo (PLUS 1994) solamente el 12% del territorio del departamento posee potenciales para el desarrollo agrícola, el 30% para el desarrollo de la ganadería, el 32% para el aprovechamiento forestal, 1% para otros usos, mientras que el 25% son áreas protegidas y de conservación. De lo anterior se deduce que los suelos del departamento de Santa Cruz son principalmente para uso forestal, en segundo lugar para uso ganadero y sólo en tercer lugar para uso agrícola.

Las actividades productivas desarrolladas por los diferentes tipos de productores de las áreas de estudio presentan tendencias claramente diferenciadas de acuerdo al tipo de productor. Existe mayor especialización en los que se encuentran más vinculados al mercado —como sucede en Pailón—, donde la producción es altamente especializada en el cultivo de la soya, así como también se encuentran ganaderos muy especializados en el engorde y reproducción del ganado. La agricultura combinada con ganadería es característica de los pequeños productores colonizadores y menonitas, quienes ven en la diversificación de sus actividades productivas la posibilidad de incrementar y dar mayor fluidez a sus ingresos.

La agricultura —como principal actividad productiva— se encuentra concentrada en la zona de Pailón, entre los productores agropecuarios (32,9%) y en los indígenas (29,1%) que no han podido acceder a recursos que les permitan el establecimiento de un pequeño hato ganadero, como sucede con los indígenas de Urubichá donde el 84% de la muestra se dedica completamente a la actividad agrícola. Por otro lado, se evidencia una tendencia minoritaria para los menonitas y colonizadores en su desempeño como agricultores exclusivamente.

La agricultura combinada con ganadería representa el 39,1% para el global de la muestra en el departamento, resultado que se encuentra fuertemente influido por los menonitas y colonizadores para los que representa el 89,6% y 76,8%, respectivamente; aunque en ambos casos se trata de una actividad ganadera de tipo familiar y complementaria. Una variante de este sistema resulta en la combinación del conjunto de actividades (18,3%). En estos casos, el aprovechamiento forestal es realizado básicamente para el autoconsumo y esporádicamente para la venta. La ganadería combinada con la extracción de maderas presenta la misma tendencia, exceptuando a las ASL para las cuales la actividad forestal es la principal actividad y se encuentra debidamente reglamentada por la Superintendencia Forestal. La ganadería como actividad exclusiva es realizada principalmente por los productores ganaderos de San Ignacio y Urubichá (54,4%) y agropecuarios de Pailón (20,9%), mientras que para los indígenas, menonitas y colonizadores de la Faja Sur representa menos del 10%.

Las diferentes condiciones en el acceso a los factores de la producción —tierra, trabajo, capital y capacidad empresarial— han determinado el establecimiento de patrones productivos, la especialización en determinados rubros y los niveles de articulación con el mercado. En atención a este último criterio se realiza una diferenciación en el análisis de la actividad agrícola.

7.1. Agricultura comercial

La principal zona de producción de la agricultura de exportación se encuentra localizada en dos microregiones del departamento: el área integrada (circundante a unos 160 km de Santa Cruz de la Sierra) y la zona de expansión (Pailón-Los Troncos y otras áreas al otro lado del río Grande) donde existe una fuerte especialización en la producción de soya y en menor medida en el girasol, trigo y algodón. La introducción de nuevas tecnologías y el desarrollo de variedades de semillas han permitido el establecimiento de dos campañas agrícolas en el año, especialmente en productos como soya, maíz y sorgo, los cuales son utilizados en los sistemas de rotación de cultivos. La producción comercial se caracteriza por la utilización de maquinaria agrícola en todas las etapas del proceso productivo (con excepción del algodón cuya cosecha aún se realiza manualmente), uso de semillas certificadas de alto rendimiento y control fitosanitario. Actualmente el sector soyero está introduciendo el sistema de siembra directa con la finalidad de preservar la fertilidad de los suelos, sin embargo este proceso todavía no está ampliamente incorporado debido a dos factores principales: a) la necesidad de realizar una adecuación tecnológica en la maquinaria utilizada y b) el desconocimiento de gran parte de los productores del manejo de cero labranza.

La agricultura comercial se encuentra altamente localizada y fuertemente concentrada en los productores agrícolas empresariales medianos, grandes y muy grandes, con una participación promedio cercana al 80%, mayoritariamente en los cultivos de soya y algodón, y con una reducción significativa de su participación en la producción de trigo. La soya es el principal cultivo comercial que es generado mayoritariamente por empresarios brasileños, nacionales, menonitas y rusos.

La superficie cultivada por los diferentes tipos de productores presenta grandes diferencias. El 70,6% de los menonitas pertenecientes al área de estudio cultivan superficies menores a las 50 ha., mientras que el sector agropecuario sólo significa el 16,6% del total de productores evidenciándose que la actividad soyera no es ejecutada principalmente por los productores pequeños. El 83,3% de los agropecuarios cultivan superficies mayores a las 50 ha., de las cuales el 60% corresponde a los medianos productores y el 40% a los productores grandes y empresas agrícolas muy grandes.

Otro cultivo de importancia en la zona es el algodón, cuya producción está fuertemente concentrada en los empresarios medianos (54,5%) y grandes (45,5%) debido a las altas exigencias técnicas requeridas durante el proceso productivo y a la demanda de capital para cubrir los costos de producción que casi triplican los costos de la soya. El girasol y el trigo revisten menor significación que la soya y algodón en cuanto a número de productores y superficies cultivadas.

En el último quinquenio se ha incrementado el número de productores en la zona de Pailón. Los menonitas presentan una tasa de crecimiento de 112% en el número de agricultores debido al establecimiento de nuevas colonias en la zona. Los productores agropecuarios empresariales han aumentado su participación en el orden del 283%. Paradójicamente se produce también una disminución de las superficies cultivadas por menonitas y empresarios, siendo mayor la contracción en el sector empresarial donde alcanza una tasa quinquenal de -30,1%. Esta disminución en la superficie promedio es resultado de dos problemas que han venido afectando al sector y que se hicieron más agudos en 1999: a) disminución de los rendimientos ocasionado principalmente por factores climáticos y b) caída de los precios internacionales de la soya.

7.2. Agricultura de subsistencia

La agricultura de subsistencia es desarrollada por los pequeños productores en estudio como los colonizadores de Yapacaní y los indígenas de San Ignacio de Velasco y Urubichá. El sistema tradicional de corte y quema o chaqueado es utilizado por aquellos agricultores cuya producción está fundamentalmente destinada al autoconsumo

y a la generación de pequeños excedentes comercializables. En la mayoría de los casos no significa otra cosa que el sacrificio de una parte del consumo presente de maíz o arroz para acceder a otros satisfactores por la vía del mercado. Las características centrales de este sistema productivo son: a) el proceso de la producción en todas sus etapas descansa en el trabajo familiar; b) utilización de herramientas simples como pala, hacha y azadón, donde la matraca[27] resulta posiblemente la herramienta más sofisticada; c) utilización de una parte del producto como insumo de la producción; y d) habilitación de nuevas tierras para la producción agrícola por la vía del desmonte cada dos o tres años.

Los pequeños productores generadores de productos para el mercado interno —es el caso de los colonizadores de Yapacaní— han introducido algunas innovaciones en su proceso productivo como la utilización de herbicidas y fertilizantes para contrarrestar la denominada crisis del barbecho. Sin embargo, esta medida no fue suficiente debido al alto costo de producción y a los bajos rendimientos logrados, lo que hace necesaria la mecanización de la producción (con maquinaria alquilada), aunque ésta sólo se haya incorporado en la etapa de preparación del suelo y únicamente para los cultivos comerciales como el arroz.

Existe una marcada especialización en la producción por parte de los pequeños productores agrícolas en cultivos como el arroz, maíz, yuca plátano y frejol. El café sólo es importante para el caso de los indígenas de San Ignacio de Velasco y fue introducido como cultivo comercial por el Plan de Desarrollo Regional de Velasco (Plaverde) (aproximadamente sólo un 20% de las familias chiquitanas de Velasco participó de este programa), instalándose también una torrefactora para su procesamiento.

En las comunidades indígenas se puede apreciar las siguientes tendencias productivas: a) el maíz y el arroz constituyen los principales productos que generalmente se acompañan de yuca y plátano; b) la

---

[27] Nombre asignado a la sembradora manual que es utilizada comúnmente por los pequeños productores campesinos, colonizadores y en menor significación por los indígenas.

producción se realiza mayoritariamente en superficies menores a la hectárea, con un promedio de 1,1 ha.; c) el arroz, maíz, yuca y plátano son destinados básicamente al autoconsumo, mientras que el café y frejol son los cultivos comerciales exclusivamente para las comunidades de San Ignacio. Entre los colonizadores de Yapacaní existe una marcada especialización arrocera durante el verano observándose las siguientes tendencias: a) el arroz es el principal cultivo y tiene un carácter eminentemente comercial y b) se cultiva mayoritariamente en parcelas de una a cinco ha., con un promedio general de 3,8 ha.

La agricultura en general no desempeña un rol importante en la economía de las propiedades ganaderas donde se desarrolla en muy pequeña escala y básicamente está destinada al autoconsumo de la propia hacienda.

7.3. La actividad pecuaria

El 30% de los suelos de Santa Cruz (11,1 millones de ha.) son aptos para el desarrollo de la actividad ganadera y se encuentran ubicados mayoritariamente en la región chiquitana (45%), que posee potenciales para el desarrollo pecuario extensivo, concentrando el 40% del hato ganadero del departamento. El norte integrado posee potenciales para el desarrollo de una ganadería intensiva y representa el 15% de la superficie ganadera y el 30% del total del ganado, mientras que la región del Chaco y valles representan el 40% y el 10% del hato.

La producción ganadera en las diferentes áreas de estudio difiere según el tipo de productor que se trate. El 78,2% de los indígenas no posee ganado vacuno, principalmente en Urubichá, donde la gran mayoría sólo realiza prácticas agrícolas. En el caso de San Ignacio de Velasco, la ganadería en las comunidades indígenas es resultado del establecimiento de fondos rotatorios ganaderos contemplados en el Plaverde ejecutado por la ex CORDECRUZ. El tamaño promedio del hato indígena es de cuatro cabezas de ganado (Minga).

Los productores menonitas cuentan con pequeños hatos, cuyo tamaño guarda estrecha relación con la superficie de la parcela; el hato promedio para aquellos que disponen menos de 50 ha. es de 22 cabezas, mientras que aquellos que poseen más tierras tienen en promedio 54

cabezas de ganado, estos últimos practican una ganadería semiintensiva con alimentación suplementaria de sorgo durante el período de invierno. Los colonizadores de la Faja Sur de Yapacaní han desarrollado actividad ganadera desde la década de los 70 como alternativa a la crisis del barbecho. En la actualidad disponen de un hato promedio de 29 cabezas de ganado, mayoritariamente lechero cuyo producto venden a la Planta Industrializadora de Leche Sociedad Anónima (PDM Yapacaní 1997).

Los ganaderos de Urubichá y San Ignacio de Velasco disponen 747 cabezas de ganado promedio y se caracterizan por el manejo extensivo del hato en grandes superficies de terreno. El desarrollo de esta actividad se debe fundamentalmente a los siguientes factores: a) la presencia de importantes extensiones de tierras en la región chiquitana con alto porcentaje de pastizales naturales; b) incremento en la calidad del hato con la introducción de razas de ganado Nelore para el cruce con ganado criollo y otras razas de menor significación como ganado lechero (9,1%) y cebú (1,75%); y c) introducción de infraestructura ganadera como alambradas y potreros con pastos cultivado.

Los ganaderos de Pailón cuentan con un hato promedio de 209 cabezas de ganado. La ganadería desarrollada en Pailón es mayoritariamente de ganado de raza —principalmente ganado de carne, como el cebú y el Nelore (30,7%)— mientras que el 15,1% es ganado lechero. También se han introducido mejoras en la propiedad como el establecimiento de aguadas, alambradas y potreros con pastos cultivados.

7.4. Cambios en el uso del suelo y problemas medio ambientales

Uno de los factores determinantes para el cambio en el uso tradicional del suelo es la dinámica económica desarrollada en la región a partir de la década del 50, cuya evolución y desarrollo fue determinando diferentes patrones productivos. La habilitación de suelos para la agricultura mediante el desmonte ha provocado la pérdida de un poco más de 2,5 millones de ha. de bosque en el departamento (Unterladstaetter 1998). La incorporación de nuevos suelos a las actividades agrícolas supone inicialmente la conversión de áreas de bosque a campos de agricultura y posteriormente, cuando la fertilidad natural de los suelos se ha agotado, son convertidas en pastizales de uso ganadero.

El gran impulso de la actividad económica de la región que provocó cambios en el paisaje de las zonas de mayor dinamismo productivo como el área integrada y la zona de expansión, ha significado entre otros la pérdida de grandes superficies de bosques. Como se aprecia en el siguiente cuadro, en términos relativos existe una relación inversa entre el tamaño de la propiedad y la pérdida de superficies boscosas para los productores en estudio: a menor tamaño de la propiedad mayor es la proporción de pérdida de extensiones de bosques, mientras que en términos absolutos las superficies de desmontes son mayores cuanto mayores sean los predios.

Cuadro 18
Porcentaje de pérdida de bosques

Tamaño	Colonizadores	Ganaderos	Menonitas	Agropecuarios	Total
Menos de 50	50,76	-	98,80	51,35	95,77
50 a 500	63,64	85,12	68,20	68,58	43,39
500 a 2.500	-	65,06	-	54,79	64,70
Más de 2.500	-	23,42	-	58,26	30,84
Total	**59,91**	**74,20**	**55,53**	**60,53**	**51,14**

Fuente: Encuesta a hogares y propietarios. Consorcio 1999.

La dinámica productiva del departamento trae consigo la habilitación anual de nuevas tierras para la agricultura y ganadería. Cada año en Santa Cruz se desmonta alrededor de 80 mil[28] ha. de bosque de las cuales aproximadamente el 17% son autorizadas por la Superintendencia Forestal, mientras que el restante 83% corresponde a desmontes ilegales realizados principalmente en las zonas de expansión en los municipios de Pailón y Mineros (Superintendencia Forestal 2000).

[28] Considerando sólo la información registrada por la Superintendencia Forestal, durante la gestión 1998 se han registrado 79.472 ha. de desmonte, de las cuales el 18% tenía autorización mientras que el 82% fueron realizados ilegalmente. En la gestión 1999 se registró un total de 87.996 ha. desmontadas estando autorizado sólo un 16%. Posiblemente esta cifra sea aún mayor, considerando que no siempre se registra toda la deforestación ocasionada por los productores que realizan actividad en las zonas más alejadas y de difícil acceso.

El sistema itinerante de corte y quema puede ser altamente depredador de los recursos naturales aunque sea practicado en superficies pequeñas, ya que periódicamente se van incorporando bosques a la agricultura debido a la pérdida de fertilidad y enmalezamiento de los chacos. La limitada cantidad de tierras disponibles por los pequeños productores campesinos y colonizadores trae consigo la reutilización de las parcelas que se encuentran en barbecho en períodos que no permiten la recuperación del suelo y los bosques afectando definitivamente el paisaje, un claro ejemplo de esta situación son las zonas de colonización donde el proceso de reutilización de los barbechos que fluctúa entre cinco y 10 años condujo a la crisis del barbecho. No sucede lo mismo en el caso de los pequeños productores indígenas que cuentan con mayores superficies de tierra a través de los sistemas de tenencia comunitaria, que en general les ha permitido acceder a mayores superficies de terreno y por lo mismo mantener ciclos más largos de reutilización.

8. Conclusiones

La dinámica agropecuaria del departamento de Santa Cruz se encuentra fuertemente concentrada en el área integrada y en la zona de expansión. En estas regiones ha habido una coincidencia de tres factores que son determinantes para el desarrollo: a) disponibilidad de recursos naturales, por cuanto la aptitud de los suelos hace propicio el desarrollo de actividades intensivas en agricultura y ganadería, sin embargo en absoluto desmedro de la cobertura forestal original; b) inversiones realizadas por el Estado y organismos de cooperación internacional en el mejoramiento de infraestructura caminera y otros servicios, además del fomento de actividades productivas vía empréstitos; c) contexto favorable de las políticas de ajuste estructural que han estimulado la producción agropecuaria (particularmente la soya) como característica principal del modelo exportador del país; y d) capacidad del sector empresarial para aprovechar las coyunturas favorables del entorno, como la influencia en niveles de decisión de políticas, disponibilidad de mano de obra barata y articulación con mercados de exportación.

Existe una relación directa entre la construcción de infraestructura caminera, la dinámica económica y los movimientos poblacionales en el departamento. Las zonas de mayor actividad productiva, como el norte integrado y la zona de expansión, presentan mayores flujos de carácter migratorio temporal fuertemente incentivados por la contratación eventual de campesinos de las tierras altas del país en la zafra cañera y la cosecha de algodón. En la mayoría de los casos la migración temporal tiene como resultado el asentamiento definitivo en las áreas de mayor dinámica económica. En general, sigue existiendo una fuerte presión sobre la tierra y los bosques debido a la incorporación de nuevos productores —aunque en menor proporción— en las zonas más alejadas, con menor desarrollo de infraestructura caminera y escaso dinamismo económico, lo que también supone la ampliación progresiva de la frontera agrícola.

Los movimientos poblacionales hacia el departamento presentan las siguientes tendencias: a) las zonas de colonización dirigidas fueron ampliamente rebasadas por las de carácter espontáneo que han ido ocupando tierras cada vez más distantes, principalmente en áreas forestales; b) los movimientos poblacionales internos se han ido desplazando del área integrada y de expansión hacia el departamento del Beni debido a la construcción de la carretera pavimentada hacia Trinidad y al agotamiento de disponibilidad de acceso a tierra en lugares tradicionales de colonización; c) las zonas de colonización maduras presentan un balance migratorio todavía positivo en la recepción de migrantes, sin embargo existe una tendencia decreciente en el establecimiento de nuevos pobladores en relación con aquéllos que han continuado su desplazamiento hacia Montero y Santa Cruz; y d) en la actualidad las principales dinámicas migratorias hacia Santa Cruz ya no se dan prioritariamente al área rural sino hacia las ciudades intermedias y a la capital de departamento.

En lo que se refiere a los sistemas de tenencia de la tierra se ha consolidado una polarización entre el carácter privado y el comunal. El primero presenta mayores niveles de producción y articulación con los mercados regionales de productos mientras que el segundo está prácticamente marginado y su nivel de producción también es menor. Lo anterior no significa que los productores privados sean más eficientes sino que la propiedad privada sobre la tierra se ha

convertido en el mecanismo para el acceso a otros factores productivos. Asimismo, quedan por evaluar en otros estudios los niveles de deterioro de los recursos naturales que se han producido en ambos sistemas de tenencia.

La Reforma Agraria (1953) así como la Ley del INRA (1996), desde el punto de vista de la redistribución de tierras, parecen ser coincidentes en la consolidación de derechos privados de fundos existentes. En la primera reforma pocas fueron las propiedades —no trabajadas— expropiadas y dotadas a campesinos e indígenas debido a la existencia de amplias superficies baldías, que liberaron cualquier intento de presión sobre la distribución de tierras. En la actualidad, la Ley del INRA parece estar repitiendo esa experiencia convalidando derechos anteriores, lo que permite prever que no habrá reversión de tierras y por tanto redistribución. Aparentemente, la única diferencia existente entre ambos procesos es que, esta vez, ya no existen tierras disponibles para el acceso de nuevos productores. Asimismo, el reconocimiento y consolidación del derecho propietario se realiza preferentemente en las zonas de mayor desarrollo y presión sobre la tierra (norte integrado en la década de los 50, zonas más distantes como la Chiquitanía en los 60 y áreas más alejadas como la provincia Guarayos en los 70), dejando desprotegidas áreas futuras de expansión de la frontera agrícola.

Las tierras del departamento se han distribuido de manera inequitativa: grandes extensiones para propiedades ganaderas y agricultura comercial y pequeñas extensiones para familias indígenas, colonizadores y campesinos, con el resultado en la mayoría de los casos de la concentración y en el uso improductivo de este recurso por parte de los propietarios grandes. Mientras que para los propietarios de pequeñas extensiones de tierra, como los colonizadores, ha conducido a prácticas perjudiciales debido a la pérdida definitiva de especies forestales y la reutilización temprana de los suelos en descanso (barbecho) impidiendo la regeneración natural de la fertilidad de los suelos.

La tenencia improductiva de la tierra y las limitaciones en el tamaño de la propiedad se han constituido en factores determinantes para el desarrollo del mercado de tierras en Santa Cruz; la tendencia

mayoritaria es que las relaciones de compra-venta de tierras se realicen entre productores y propietarios del mismo segmento, como ser transacciones de campesino a campesino con el virtual desplazamiento del vendedor; indígena-indígena a través del *sui generis* mecanismo de la venta de mejoras; menonita-vendedor grande para el acceso colectivo a la tierra del conjunto de las familias pertenecientes a la colonia; menonita-menonita dentro de las colonias como mecanismo de redistribución de la tierra conseguida por medio de la compra; propietarios ganaderos-empresarios agrícolas en las zonas de mayor dinamismo económico; y ganadero-ganadero, que básicamente relaciona ganaderos empobrecidos con ganaderos de mejor situación económica no oriundos de la región.

Según el tipo de productores, el pago de impuestos a la propiedad rural es percibido también de manera diferente. Desde la percepción de los colonizadores, la exclusión en el pago de impuestos les significa el marginamiento del acceso formal a otros recursos, principalmente crédito e inseguridad en la propiedad de la tierra, aunque en realidad esa no sea la verdadera causa . Para los propietarios medianos y grandes —por el contrario— no es visto como mecanismo de seguridad en la tenencia de la tierra y, por el contrario, se han presentado altos índices de evasión impositiva, más aún si se toma en cuenta la reducción en el autoavalúo de la propiedad establecido en la legislación vigente, evidenciándose el hecho que a mayor extensión de la propiedad el autoavalúo por hectárea es menor.

Los principales conflictos de tenencia de la tierra son ocasionados principalmente por la imprecisión en la definición de los limites de la propiedad, principalmente entre indígenas y ganaderos o propietarios privados. Sin embargo, la mayoría de los conflictos suscitados han sido resueltos a través del acuerdo entre las partes, con resultados que en la mayoría de las veces han significado la reducción de las propiedades por parte de los indígenas. La ausencia prolongada de juzgados agrarios no permitió la solución de conflictos vía litigio. Debido a ello se avecinan profusos casos pendientes de solución, lo que puede influir en la seguridad jurídica de la tenencia y sus efectos, sobre todo en inversión destinada a la producción agropecuaria. También es importante destacar que la sobreposición de derechos —especialmente agrarios y forestales— ha creado conflictos en la

tenencia y uso a la tierra. Así, dentro de las actuales demandas de territorio indígenas (TCO) se advierten conflictos generalmente con empresas forestales que adquirieron derechos con anterioridad a la Ley No. 1715 (concesiones), generándose una controversia entre legalidad y legitimidad, generalmente la primera reclamada por forestales y la segunda por indígenas.

Los productores empresariales del departamento asientan sus actividades productivas —agrícolas, ganaderas y forestales— en una tendencia hacia la especialización de la producción, aprovechando las frágiles ventajas comparativas de los mercados nacionales e internacionales, que a su vez determina el tipo de producto (soya, algodón, girasol y trigo para la agricultura). Mientras que los pequeños productores campesinos-indígenas-colonizadores sustentan su actividad económica a través de una tendencia a la mayor diversificación, combinando básicamente actividades agrícolas comerciales y de subsistencia con ganaderas. Si bien los productos tradicionales —como el arroz, maíz, yuca y plátano— están principalmente destinados al mercado interno, existen excepciones (como el caso de los productores chiquitanos asociados a Minga) de pequeños productores articulados a mercados internacionales —como el del café. Este tipo de visiones diferenciadas, a su vez, tiene diferentes connotaciones sobre la sostenibilidad de los recursos en el mediano plazo.

El crecimiento de las actividades agropecuarias en el departamento se ha producido en detrimento de los bosques primarios y secundarios. La conversión de las densas superficies boscosas a actividades agrícolas y ganaderas no sólo ha significado la pérdida de importantes superficies de monte sino también de especies de fauna y microfauna, así como de la biodiversidad del departamento, quedando pendiente la cuantificación del costo ecológico del actual modelo de desarrollo plagado de visiones cortoplacistas.

Bibliografía

Ábrego, María Guadalupe, Gaya Edgar, Claure Eduardo
1990 *El impacto de la migración y la producción de coca en la zona de colonización Yapacaní - Puerto Grether*. CEDLA - AIPE/ PROCOM, La Paz.

Arrieta, Mario, Abrego Guadalupe, Castillo Abel, De La Fuente Manuel
1990 *Agricultura en Santa Cruz: de la encomienda colonial a la empresa modernizada (1559-1985)*. ILDIS, La Paz.

Bojanic, Alan
1988 "Evaluación de la estructura agraria en el área integrada de Santa Cruz", *Tenencia y uso de la tierra en Santa Cruz*, Talleres CEDLA, La Paz.

Cámara Agropecuaria del Oriente (CAO)
1999 *Números de nuestra tierra 1999*. Santa Cruz.

Castillo, Abel, Ballerstaedt Esther
1983 *Santa Cruz. La Reforma Agraria*. CIDCRUZ, Santa Cruz.

Centro de Investigación y Manejo de Recursos Renovables (CIMAR – UAGRM)
1996 *Comunidades, territorios indígenas y biodiversidad en Bolivia*. Centro de Información para el Desarrollo, CID, Santa Cruz de la Sierra.

Claure, Vladimir
1998 *Estudio Valores de Mercado de las Tierras Rurales en Bolivia*. Unidad de Análisis de Políticas Sociales (UDAPSO)-Ministerio de Hacienda, La Paz.

Cooperación Técnica Boliviano - Alemana, CORDECRUZ - IP/GTZ
1993 "Diagnóstico forestal", *Plan Estratégico para el Desarrollo Rural de las provincias Ichilo y Sara*. Portachuelo, Santa Cruz.

1994 "Informe principal", *Plan Estratégico para el Desarrollo Rural de las provincias Ichilo y Sara*. Portachuelo, Santa Cruz.

1995 "Diagnostico flujos migratorios en el área rural del municipio de Yapacaní", *Plan Estratégico para el Desarrollo Rural de las provincias Ichilo y Sara*. Portachuelo, Santa Cruz.

CORDECRUZ - KFW - Consorcio IP/CES/KWC
1992 *Estudio de Delimitaciones de Áreas Especiales de Comunidades Indígenas en el Departamento de Santa Cruz*. Santa Cruz.

CORDECRUZ - CAO - MACA - UGARM
1982 *Diagnóstico Agropecuario de Santa Cruz*. Santa Cruz.

Corporacion Regional de Desarrollo de Santa Cruz (CORDECRUZ)
1979 *Plan de desarrollo rural de San Ignacio de Velasco*. Santa Cruz.

1995 *Plan de Uso del Suelo PLUS*. Santa Cruz.

CPTI - CIDOB
2000 *Atlas de territorios indígenas en Bolivia. Situación de las tierras comunitarias de origen (TCO's) en proceso de titulación*. CPTI - CIDOB. Santa Cruz.

De Vries, Aldert
1998 *Territorios Indígenas en las Tierras Bajas de Bolivia. Un análisis de su estado a 1998*. Santa Cruz.

Decreto Ley 3464 de 2 de agosto de 1953.

Escóbar Javier, Gutiérrez Osvaldo
1999 *Estado del Debate sobre el Desarrollo productivo de la región de Santa Cruz*. Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario, La Paz.

Federación de Ganaderos de Santa Cruz (FEGASACRUZ)
1999 *Memoria 1996 - 1998*. Santa Cruz.

Fundación Tierra
1997 *Con los pies en la tierra. Reflexiones sobre la Ley del INRA*. Taller de Iniciativas en Estudios Rurales y Reforma Agraria - Tierra, La Paz.

1999 *Caracterización de la zona de Urubichá*. Santa Cruz.

1999 *Dinámica económica y uso del suelo en San Ignacio de Velasco*. Santa Cruz.

Grupo de Estudios Andrés Ibáñez
1983 *Tierra, estructura productiva y poder en Santa Cruz*. Santa Cruz.

Hinojosa, Eduardo
1998 *Medio ambiente, recursos naturales y sostenibilidad*. Taller prioridades de investigación para el desarrollo de Santa Cruz, febrero de 2000, Santa Cruz.

INE - MDSP - COSUDE
1999 *Bolivia, un mundo de potencialidades: Atlas estadístico de Municipios*. La Paz.

Ley Nº 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria de 17 de octubre de 1999.

Maxwell, Simon
1979 *Colonos marginalizados al norte de Santa Cruz. Avenidas de escape de la crisis del barbecho*. Documento de trabajo No.4, Misión Británica - CIAT, Santa Cruz.

Misión Británica en Agricultura Tropical
1995 *La Misión Británica en Agricultura Tropical. Santa Cruz - Bolivia 1976-1994*. Santa Cruz.

Montenegro Ernst, Diego
1999 *Inversión y Productividad en el sector Agrícola-Agroindustrial boliviano: Caso de la Agricultura Comercial período 1985-1988*. Serie Reformas Económicas No. 43, Santa Cruz.

Municipio San Ignacio de Velasco
1995 *Plan participativo de desarrollo municipal 1999-2000 Municipio San Ignacio*. Santa Cruz.

Municipio Yapacaní
1994 *Municipio Yapacaní. Plan Estratégico de Desarrollo 1994-1999*. Documento elaborado por el Centro de Tecnología Intermedia CEDETI.

1997 *Municipio Yapacaní. Plan Participativo de Desarrollo 1997-2002*. Documento elaborado por el Centro de Tecnología Intermedia CEDETI.

Muñoz, Jorge A.
1999 *Los mercados de tierras rurales en Bolivia*. En: *Seminario Nacional sobre mercado de tierras rurales en Bolivia*, La Paz.

Paz Ballivián, Danilo
1990 *Estructura agraria boliviana*. Popular, La Paz.

Pereira Soruco, Hugo
1998 *Sociología de la historia del pueblo guarayo en su realidad actual*. Santa Cruz.

Prefectura del Departamento - Consorcio IP/CES/KWC
1996 *Memoria del PLUS. Plan de Uso del Suelo del departamento de Santa Cruz, Bolivia*. Santa Cruz.

1997 *Experiencias del Proceso de Saneamiento y Consolidación de Tierras Comunitarias Indígenas de Origen*. Santa Cruz.

Prefectura del Departamento - IP GTZ
1996 *Plan de Desarrollo Microregional de Velasco*. Santa Cruz.

Roca, Ovidio
1998 *Estructuras y transformaciones económicas en Santa Cruz*. Taller prioridades de investigación para el desarrollo de Santa Cruz, febrero de 2000, Santa Cruz.

Salvatierra, Hugo
1988 "Colonización y colonizadores en Santa Cruz", *Tenencia y uso de la tierra en Santa Cruz*. Talleres CEDLA, La Paz.

Soria M., Carlos Agustín
1996 *Esperanzas y realidades. Colonización en Santa Cruz*. CIPCA, La Paz.

Superintendencia Forestal
1999 *Informe Anual 1998*. Santa Cruz.

2000 *Informe Anual 1999*. Santa Cruz.

Thiele, Graham
1990 *Revisión de la literatura de la zona de colonización Santa Cruz, parte I - V*. Documentos de Trabajo N° 78, Misión Británica - CIAT, Santa Cruz.

Unidad de Análisis de Políticas Sociales - Ministerio de Hacienda
1998 Volumen II: Matrices de los precios de las tierras rurales en Bolivia. *Valores de mercado de las tierras rurales en Bolivia.* Documento elaborado por Vladimir Claure, La Paz.

Unterladstaetter, Roberto
1998 *Consideraciones Generales sobre el Deterioro Ambiental en el Oriente Boliviano*. UAGRM Facultad de Ciencias Agrícolas, Fundación Simbiosis, Santa Cruz.

Vargas Bonilla, Melvy A.
1996 *Indicadores de población y vivienda por provincia y sección municipal. departamento de Santa Cruz*. Prefectura del departamento Santa Cruz, Secretaría Departamental de Desarrollo Sostenible, Dirección de Planificación, Santa Cruz.

ANEXO

Cuadro 1
Movilidad poblacional

Lugar de nacimiento	Lugar de residencia actual									
	S. Ignacio		Pailón		Yapacaní		Urubichá		Total	
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
En la misma provincia	842	80,1	125	22,6	291	52,1	628	89,3	1.886	65,8
Otra provincia o Dpto. colindante	39	3,7	191	34,6	48	8,6	14	2,0	292	10,2
Otro Depto. no colindante	144	13,7	95	17,2	20	3,6	30	4,3	289	10,1
Otro departamento del país	6	0,6		0,0	180	32,2	18	2,6	204	7,1
Extranjero	18	1,7	137	24,8	4	0,7	1	0,1	160	5,6
Sin información	2	0,2	4	0,7	16	2,9	12	1,7	34	1,2
Total	**1.051**	**100**	**552**	**100**	**559**	**100**	**703**	**100**	**2.865**	**100**
Residencia hace 5 años										
Aún no nació	135	12,8	70	12,7	38	6,8	56	8,0	299	10,4
En la misma provincia	868	82,6	354	64,1	476	85,2	622	88,5	2.320	81,0
Otra provincia o Dpto. colindante	19	1,8	82	14,9	13	2,3	1	0,1	115	4,0
Otro Dpto. no colindante	3	0,3	34	6,2	1	0,2	6	0,9	44	1,5
Otro departamento del país	16	1,5	3	0,5	11	2,0	5	0,7	35	1,2
Extranjero	6	0,6	3	0,5	0	0,0	0	0,0	9	0,3
Sin información	4	0,4	6	1,1	20	3,6	13	1,8	43	1,5
Total	**1.051**	**100**	**552**	**100**	**559**	**100**	**703**	**100**	**2.865**	**100**
Razones de abandono										
No había tierras	11	8,7	45	42,5	66	62,3	-	0,0	122	34,3
Tierras no aptas	4	3,2	5	4,7	4	3,8	-	0,0	13	3,7
En busca de los parientes	30	23,8	7	6,6	7	6,6	6	33,3	50	14,0
No había trabajo	5	4,0	5	4,7	1	0,9	-	0,0	11	3,1
Buscar trabajo	52	41,3	39	36,8	24	22,6	10	55,6	125	35,1
No había condiciones	2	1,6	1	0,9	-	0,0	-	0,0	3	0,8
Otro	9	7,1	-	0,0	2	1,8	1	5,6	12	3,4
Empatronamiento	2	1,6	-	0,0	-	0,0	-	0,0	2	0,6
Muerte padres	2	1,6	1	0,9	1	0,9	-	0,0	4	1,1
Inundaciones	-	0,0	-	0,0	1	0,9	-	0,0	1	0,3
Sin información	9	7,1	3	2,8	-	0,0	1	5,6	13	3,7
Total	**126**	**100,0**	**106**	**100,0**	**106**	**100,0**	**18**	**100,0**	**356**	**100,0**
Razones de atracción										
Existencia de recursos	22	19,6	39	37,1	22	22,4	3	23,1	86	26,2
Facilidades de comunicación	11	9,8	6	5,7	4	4,1	-	-	21	6,4
Mayores posibilidades	43	38,4	5	4,8	25	25,5	4	30,8	77	23,5
Tierras más baratas	5	4,5	25	23,8	35	35,7	3	23,1	68	20,7
Mejor situación laboral	24	21,4	25	23,8	5	5,1	3	23,1	57	17,4
Parientes	-	-	1	1,0	-	-	-	-	1	0,3
Comunidad libre	1	0,9	-	-	-	-	-	-	1	0,3
Tierras altas	-	-	1	1,0	3	3,1	-	-	4	1,2
Motivos familiares	6	5,4	2	1,9	4	4,1	-	-	12	3,7
Mayor y mejor organización	-	-	1	1,0	-	-	-	-	1	0,3
Total	**112**	**100,0**	**105**	**100,0**	**98**	**100,0**	**13**	**100,0**	**328**	**100,0**

Fuente: Encuesta a hogares y propietarios. Consorcio 1999.

Cuadro 2
Formas de acceso a la tierra

Forma de acceso	Zona								Total	
	San Ignacio		Pailón		Yapacaní		Urubichá			
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
Compra	35	17,4	115	90,6	96	74,4	15	14,0	261	46,3
Alquiler	-	0,0	2	1,6	1	0,8	1	0,9	4	0,7
Adjudicación	1	0,5	1	0,8	-	0,0	-	0,0	2	0,4
Al partir	1	0,5	-	0,0	-	0,0	2	1,9	3	0,5
Regalo	6	3,0	2	1,6	-	0,0	14	13,1	22	3,9
Concesión del Estado	37	18,4	7	5,5	-	0,0	6	5,6	50	8,9
Herencia	2	1,0	-	0,0	5	3,9	16	15,0	23	4,1
Ocupación de hecho	13	6,5	-	0,0	-	0,0	6	5,6	19	3,4
Dotación comunal	103	51,2	-	0,0	27	20,9	45	42,1	175	31,0
No sabe	3	1,5	-	0,0	-	0,0	2	1,9	5	0,9
Total	**201**	**100,0**	**127**	**100,0**	**129**	**100,0**	**107**	**100,0**	**564**	**100,0**

Fuente: Encuesta a hogares y propietarios. Consorcio 1999.

Cuadro 3
Superficie cultivada por tipo de productor

Producto	Superficie	Menonitas		Agropecuarios		Total	
		No.	%	No.	%	No.	%
Soya	Menos de 1 ha.	0	-	1	3,3	1	1,6
	Entre 1 y 5 ha.	5	14,7	0	-	5	7,8
	Entre 10 y 50 ha.	19	55,9	4	13,3	23	35,9
	De 50 a 100 ha.	8	23,5	1	3,3	9	14,1
	De 100 a 500 ha.	2	5,9	14	46,7	16	25,0
	De 500 a 1.000 ha.	0	-	5	16,7	5	7,8
	De 1.000 a 5.000 ha.	0	-	5	16,7	5	7,8
	Total	**34**	**100,0**	**30**	**100,0**	**64**	**100,0**
Girasol	Entre 5 y 10 ha.	2	33,3	0	-	2	14,3
	Entre 10 y 50 ha.	2	33,3	3	37,5	5	35,7
	De 50 a 100 ha.	2	33,3	1	12,5	3	21,4
	De 100 a 500 ha.	0	-	2	25,0	2	14,3
	De 500 a 1.000 ha.	0	-	1	12,5	1	7,1
	De 1.000 a 5.000 ha.	0	-	1	12,5	1	7,1
	Total	**6**	**100,0**	**8**	**100,0**	**14**	**100,0**
Trigo	Menos de 1 ha.	0	-	0	-	0	-
	Entre 1 y 5 ha.	1	50,0	0	-	1	20,0
	Entre 5 y 10 ha.	1	50,0	0	-	1	20,0
	Entre 10 y 50 ha.	0	-	2	66,7	2	40,0
	De 100 a 500 ha.	0	-	1	33,3	1	20,0
	Total	**2**	**100,0**	**3**	**100,0**	**5**	**100,0**
Algodón	Entre 5 y 10 ha.	0	-	1	9,1	1	9,1
	De 50 a 100 ha.	0	-	2	18,2	2	18,2
	De 100 a 500 ha.	0	-	4	36,4	4	36,4
	De 500 a 1.000 ha.	0	-	3	27,3	3	27,3
	De 1.000 a 5.000 ha.	0	-	1	9,1	1	9,1
	Total	**0**	**-**	**11**	**100,0**	**11**	**100,0**

Fuente: Encuesta a hogares y propietarios. Consorcio 1999.

Cuadro 4
Superficies cultivadas por área de estudio

Producto	Superficie	Ámbito de estudio			
		Cdad. indígena		Colonizadores	
		No.	%	No.	%
Soya	Menos de 1 ha.	0	-	1	100,0
	Total	**0**	**-**	**1**	**100,0**
Arroz	Menos de 1 ha.	91	89,2	25	35,7
	Entre 1 y 5 ha.	10	9,8	40	57,1
	Entre 5 y 10 ha.	1	1,0	2	2,9
	Total	**102**	**100,0**	**70**	**100,0**
Maíz	Menos de 1 ha.	95	70,4	5	62,5
	Entre 1 y 5 ha.	35	25,9	3	37,5
	Entre 5 y 10 ha.	5	3,7	0	-
	Total	**135**	**100,0**	**8**	**100,0**
Yuca	Menos de 1 ha.	88	90,7	11	91,7
	Entre 1 y 5 ha.	8	8,2	1	8,3
	Entre 5 y 10 ha.	1	1,0	0	-
	Total	**97**	**100,0**	**12**	**100,0**
Plátano	Menos de 1 ha.	65	84,4	1	100,0
	Entre 1 y 5 ha.	12	15,6	0	-
	Total	**77**	**100,0**	**1**	**100,0**
Otros	Menos de 1 ha.	3	75,0	4	57,1
	Entre 1 y 5 ha.	1	25,0	3	42,9
	Total	**4**	**100,0**	**7**	**100,0**
Frejol	Menos de 1 ha.	15	65,2	0	-
	Entre 1 y 5 ha.	7	30,4	0	-
	Entre 5 y 10 ha.	1	4,3	0	-
	Total	**23**	**100,0**	**0**	**-**
Café	Menos de 1 ha.	20	83,3	0	-
	Entre 1 y 5 ha.	4	16,7	0	-
	Total	**24**	**100,0**	**0**	**-**
Trigo	Menos de 1 ha.	2	100,0	0	-
	Total	**2**	**100,0**	**0**	**-**

Fuente: Encuesta a hogares y propietarios. Consorcio 1999.

Cuadro 5
Producción ganadera según tipo de productor

Ganado bovino	Indígenas		Ganaderos		ASL		Menonitas		Agropec.		Colonizad.	
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
No tiene ganado	183	78,2	1	1,8	13	86,7	1	2,1	22	35,5	15	13,5
De 1 a 10 cabezas	30	12,8	0	-	0	-	6	12,5	5	8,1	14	12,6
De 11 a 20 cabezas	9	3,8	0	-	1	6,7	14	29,2	3	4,8	25	22,5
De 21 a 50 cabezas	7	3,0	3	5,3	1	6,7	18	37,5	4	6,5	44	39,6
De 51 a 100 cabezas	4	1,7	5	8,8	0	-	4	8,3	8	12,9	12	10,8
De 101 a 200 cabezas	1	0,4	12	21,1	0	-	4	8,3	9	14,5	1	0,9
De 201 a 500 cabezas	-	-	16	28,1	0	-	1	2,1	7	11,3	0	-
De 501 a 1.000 cabezas	-	-	7	12,3	0	-	0	-	0	-	0	-
Más de 1.000 cabezas	-	-	13	22,8	0	-	0	-	4	6,5	0	-
Total	**234**	**100,0**	**57**	**100,0**	**15**	**100,0**	**48**	**100,0**	**62**	**100,0**	**111**	**100,0**

Fuente: Encuesta a hogares y propietarios. Consorcio, 1999.

Cuadro 6
Hato promedio según tamaño de la propiedad

Ámbito	Tamaño	No.	Promedio cabezas de ganado	Desv. Est.
Indígenas	Menos de 50 ha.	125	2,7	10,1
	De 50 a 500 ha.	6	10,8	26,5
	De 500 a 2.500 ha.	58	4,3	13,2
	Mas de 2.500 ha.	45	6,0	18,8
	Total	**234**	**4,0**	**13,5**
Ganaderos	Menos de 50 ha.	1	84,0	
	De 50 a 500 ha.	8	445,3	449,2
	De 500 a 2.500 ha.	28	336,6	331,0
	Mas de 2.500 ha.	20	1.476,5	1.316,5
	Total	**57**	**747,4**	**980,4**
Menonitas	Menos de 50 ha.	22	21,6	13,7
	De 50 a 500 ha.	26	53,8	62,6
	Total	**48**	**39,0**	**49,3**
Agropecuarios	Menos de 50 ha.	13	14,0	29,5
	De 50 a 500 ha.	11	100,1	144,6
	De 500 a 2.500 ha.	25	222,5	455,1
	Mas de 2.500 ha.	13	471,5	832,8
	Total	**62**	**209,3**	**496,5**
Colonizadores	Menos de 50 ha.	103	24,2	22,4
	De 50 a 500 ha.	8	47,0	33,0
	Total	**111**	**25,9**	**23,9**

Fuente: Encuesta a hogares y propietarios. Consorcio 1999.

TERCERA PARTE

Consideraciones básicas en la problemática de la tierra

CAPÍTULO UNO

El monocultivo de la soya en el municipio de Pailón

Miguel Urioste Fernández de Córdova

Introducción

La intención de este capítulo es plantear una discusión sobre la sostenibilidad del modelo de monocultivo de la soya en la zona de expansión de las tierras bajas de Bolivia, impulsado desde hace una década mediante políticas públicas y privadas inducidas principalmente por el Banco Mundial, tomando en cuenta algunas evidencias que ponen en duda la sostenibilidad de este modelo en el largo plazo, no sólo en términos ecológicos sino también económicos.

El documento se centra en el análisis del uso de la tierra y su vinculación con los mercados, sobre todo en los siguientes aspectos: a) las relaciones internacionales del comercio agrícola de productos primarios o poco transformados que —como el caso del complejo oleaginoso— tienen limitaciones para exportar materias primas a otros países; b) el monocultivo a largo plazo es insostenible ecológicamente, pero a corto plazo es económicamente rentable para los productores y aparentemente exitoso para el país porque genera divisas, se trata de las relaciones casi siempre contradictorias y excluyentes entre economía y ecología; c) el paradójico apoyo de políticas públicas al cultivo de la soya, corazón del modelo neoliberal en la última década, con el respaldo técnico y financiero del Banco Mundial, modelo que entró en crisis y hace tambalear no sólo al sistema financiero sino que incluso amenaza la estabilidad económica nacional en su conjunto; d) el probable surgimiento de nuevos procesos de concentración de la propiedad de la tierra determinados por las fluctuaciones de los precios internacionales de las materias primas; y e) la evasión tributaria de los cultivadores de soya de las tierras bajas de Bolivia

contraviniendo normas y reglamentos inclusive después de haberse disminuido el monto imponible al valor del impuesto a la tierra mediante modificaciones a la ley. Todo lo anterior refleja un panorama incierto acerca de la sostenibilidad de este modelo de agricultura de exportación.

1. La zona de expansión y el municipio de Pailón

De las cuatro regiones fisiográficas en las que se clasifica el departamento de Santa Cruz, la zona de expansión está incluida dentro de la llanura chaco beniana y tiene una altitud que fluctúa entre los 200 y los 400 msnm. Las tierras bajas del este son aquellas que, siendo de baja altitud, se encuentran al este de la ciudad de Santa Cruz y constituyen el epicentro de la zona de expansión, que es el ámbito geográfico en el que se ha concentrado este capítulo. Del total de las tierras con potencial agrícola del departamento (4,4 millones de ha.), la mitad corresponde a las denominadas tierras bajas de Santa Cruz.[1]

El municipio de Pailón está ubicado en el sector oeste de la provincia Chiquitos, tiene una extensión de 8.128,2 km^2 y puede considerarse el núcleo de las tierras bajas del este y de la zona de expansión. La región corresponde a una zona de transición entre bosque seco y templado y bosque húmedo subtropical. Son los mejores suelos del departamento de Santa Cruz, lo que puede considerarse uno de los motivos principales para la expansión de la producción agrícola. Estos tipos de suelos, sin embargo, no resisten prácticas de monocultivo (PLUS 1996, ANAPO 1999). El Plan de Uso del Suelo (PLUS 1996) identifica cuatro áreas de aprovechamiento potencial: tierras agropecuarias de uso intensivo, tierras de uso agropecuario extensivo, bosques de protección sobre las riberas del río Grande y áreas especiales de uso indígena.

Se calcula que en 1996 el municipio tenía una población cercana a los 10.000 habitantes con una tasa de crecimiento intercensal del 7%

---

[1] En este trabajo el término tierras bajas de Santa Cruz excluye las serranías y los valles mesotérmicos del departamento. Tampoco toma en cuenta el Chaco.

entre 1976 y 1992. La gran mayoría de los emigrantes nacionales vino a esta región desde el occidente del país, no en busca de tierras sino de trabajo. Otros, de origen extranjero, particularmente los menonitas y brasileños, llegaron para comprar tierras y trabajar en ellas con cultivos de soya y otros complementarios o de rotación. Numerosas colonias de menonitas están asentadas allí desde hace años aunque la mayoría de ellas lo han hecho recién hace cinco años. De acuerdo al plan municipal, el 63% de los habitantes del municipio posee vivienda propia, mientras que el 37% restante vive en las instalaciones de las empresas agrícolas en las que trabajan como peones, obreros agrícolas, empleados o administradores (PDM 1997).

La población asentada a lo largo de la vía férrea es de origen chiquitano. En cambio la mayoría de la población de las pequeñas comunidades dispersas en el municipio es de origen colla (*Ibid.*). Recientemente cuatro comunidades ayoreodes, en situación de extrema pobreza y abandono, han consolidado su derecho propietario en la zona.

Hace 10 años era prácticamente imposible transitar por la región debido a la inexistencia de caminos o porque los pocos que existían quedaban inutilizados en épocas de lluvia. La carretera asfaltada que ahora cruza el municipio de forma paralela a la vía del tren construida a mediados de los 90 y la que da la vuelta por el norte de la Chiquitanía han cambiado radicalmente las condiciones de trabajo y de vida en la zona. Además, los más de 400 kilómetros de caminos vecinales, algunos ripiados y otros compactados, construidos y mejorados con recursos de deuda externa nacional del proyecto *Low Lands*[2] han

---

[2] El Proyecto de Tierras Bajas del Este fue financiado por el Banco Mundial y la KFW de Alemania mediante convenio de crédito 2119-Bo por 43 millones de dólares. Junto al aporte local llegó al total de 54,6 millones de dólares. Fue suscrito el 7 de mayo de 1990 y tenía como objetivo incrementar la producción agropecuaria y agroindustrial principalmente orientada a la exportación de soya y sus derivados y alcanzar un manejo sostenible de los recursos naturales. Otro objetivo secundario del proyecto —el componente indígena— era respaldar a los pueblos indígenas ayoreodes y chiquitanos en la demarcación de sus tierras ancestrales y en la mejora de sus condiciones de vida. El proyecto fue cerrado luego de siete años, el 31 de diciembre de 1997. El informe final de cierre establece que el proyecto fue altamente exitoso al haber superado las metas previstas.

conectado de manera planificada diferentes poblados con los campos de cultivos facilitando las actividades agro exportadoras y de transformación de materias primas. A pesar de ello, el camino asfaltado está ahora lleno de baches y la infraestructura caminera secundaria sufre interrupciones en épocas de lluvia y los caminos a las brechas se hacen muchas veces intransitables.

1.1. Principales características productivas

La implementación de las políticas del ajuste estructural, hasta antes de la crisis de 1998, había incrementado las presiones sobre los bosques de las tierras bajas debido, principalmente, al crecimiento de la rentabilidad de la producción agrícola de soya vinculada a cubrir una creciente demanda externa y a las mejoras en la competitividad de las exportaciones madereras. Ello había impulsado el crecimiento de una agricultura intensiva de medianos y grandes propietarios vinculada al complejo de oleaginosas que permitió el auge económico de esta zona (Pacheco 1998). El caso boliviano es un ejemplo muy claro del efecto negativo de las políticas del ajuste estructural en la ecología debido a las aceleradas tasas de deforestación que conllevan.

La mayor superficie sembrada de soya, girasol, sorgo, frejol y trigo, corresponde a algunos centenares de empresas grandes y algunas decenas de muy grandes; los inversionistas brasileños fueron en el pasado reciente algunos de los más importantes productores de las tierras bajas de Bolivia. Dentro del rango de grandes propietarios están también varias empresas con capital boliviano. Pero el mayor número de unidades productivas de la región corresponde a la categoría de pequeñas (menonitas), hasta 50 ha., y medianas (nacionales) que van desde las 50 hasta las 500 ha. por unidad.

Las unidades medianas enfrentan la mayor dificultad económica debido a la crisis de los años 1998-1999, como veremos más adelante: están sobreendeudadas, no tienen otras garantías urbanas para hipotecar, han llegado a su límite de productividad, no disponen de capital y tecnología para realizar siembras directas,[3] tienen capital

[3] La siembra directa consiste en la utilización de maquinas sembradoras que, en lugar de remover y voltear la tierra con rastras tradicionales, introducen la semilla

ocioso en maquinaria y equipos, no pueden pagar sus créditos a las casas importadoras que les proveen de insumos y, lo que es más grave, el rendimiento de sus suelos ha comenzado a declinar debido al mal manejo y la compactación. Tampoco están conectados socialmente con el sistema financiero y, en un medio como el boliviano, eso significa grandes obstáculos de acceso al crédito a partir de las regulaciones dispuestas por la Superintendencia de Bancos en la Resolución 155.[4]

1.2. Población, asentamientos y tipos de productores

Las tierras bajas de Bolivia, pero en particular las tierras bajas del este, son receptoras netas de población. Desde que comenzó el proyecto *Low Lands* (1987), la tasa migratoria se aceleró notablemente y habría quedado aparentemente frenada al comienzo del año 2000. La dinámica poblacional es, sin embargo, compleja. Mientras en las tierras bajas muchos indígenas ayoreodes han abandonado sus tierras de origen y algunos pequeños propietarios —que obtuvieron dotaciones en los años 70— han vendido sus tierras para irse a la ciudad de Santa Cruz, la dinámica generada por los cultivos intensivos de oleaginosas ha provocado nuevos asentamientos de colonizadores

---

unos centímetros debajo de la superficie en un campo que utiliza la maleza del cultivo anterior como nutriente. Un requisito para poder usar esta técnica de siembra es que los terrenos sean completamente planos.

4 La Resolución 155 de la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras establece estrictas regulaciones que califican el grado de riesgo de la cartera de cada cliente e impiden, a quienes están en mora y son considerados muy riesgosos, prestarse dinero para pagar otras deudas. En la jerga común utilizada por los productores se conoce esta operación como el "bicicleteo". No obstante, el programa de reactivación puesto en marcha por el gobierno en marzo de 2000, precisamente para evitar el colapso de la agropecuaria de exportación, ha flexibilizado parcialmente la aplicación de esta norma. En todo caso, la Ley de Reactivación deja a decisión de cada banco si reprograma o no la deuda de su cliente y si le presta o no dinero fresco para otro año agrícola. Hasta fines de mayo de 2000 este programa de reactivación no había logrado canalizar nuevos recursos financieros a los productores agropecuarios endeudados y en mora. Probablemente, nuevas presiones de sectores productivos de la región tenderán a que sea el Estado el que absorba directamente la quiebra de muchos productores, principalmente de soya. De ser así, se estaría repitiendo lo ocurrido con el caso del algodón en la década de los 70, con consecuencias muy negativas para la economía nacional.

menonitas, múltiples empleados y peones asalariados de las nuevas haciendas soyeras, pero sobre todo un importante flujo de inversionistas del Brasil que compraron tierras hasta fines de 1998.

a) Los ayoreodes

Hasta 1947, año en que nació la población de Pailón, la zona estaba principalmente habitada por comunidades y pueblos indígenas ayoreodes y chiquitanos, quienes vivían prácticamente desconectados de las formas de organización social y política del resto de habitantes del departamento, particularmente de los habitantes citadinos de Santa Cruz de la Sierra.

Por ese entonces, es decir hacia fines de la década del 40, los pueblos ayoreodes se desplazaban en los márgenes de un vasto territorio que llegaba hasta las siguientes fronteras: a) al oeste, los ríos Grande y Parapetí; b) al este, la frontera boliviano-brasileña y el río Paraguay; c) al norte, cerca del río San Julián desde la altura de Yotaú, río Zapocó norte, San Miguel, San Rafael y río Candelaria; y d) al sur, hasta los 21 grados en el límite del territorio chaqueño paraguayo (Velasco 1998).

El contacto con la "civilización" en la segunda mitad del siglo XX surgió de la presión externa de haciendas ganaderas por las tierras que originalmente habitaron y cultivaron precariamente los indígenas, y generó violentas contradicciones y profundo debilitamiento de sus formas tradicionales de vida (Riester 1987). El choque cultural por el paso del nomadismo a la sedentarización fue brutal y constituyó la causa principal de su desintegración y debilitamiento de identidad.[5] Recién en enero de 2000, en el marco de la nueva Ley del INRA y con el contradictorio apoyo de empresas petroleras transnacionales, se han entregado títulos de propiedad colectiva sobre algunas de sus Tierras

---

[5] Esto continúa ocurriendo pese a los esfuerzos que desde hace años realizan sus dirigentes por aglutinar al pueblo ayoreo a través de la Central Ayorea Nativa del Oriente Boliviano (CANOB) y el apoyo de algunas instituciones privadas de desarrollo (entre las que ciertamente destaca APCOB), centros de investigación y algunas actividades del componente indígena del proyecto *Low Lands*.

Comunitarias de Origen (TCO). De acuerdo a datos de la CANOB, existiría en Bolivia una población ayorea total cercana a 2.500 habitantes. La mayoría en las tierras bajas del este y en la ciudad de Santa Cruz de la Sierra.

b) Los menonitas

Todos los menonitas que emigraron del exterior a Bolivia lo hicieron en busca de tierras. El proceso migratorio es siempre familiar, es decir que emigra toda la familia, y buscan establecerse por períodos largos de tiempo. Las primeras colonias de menonitas, procedentes de Paraguay, se instalaron en Santa Cruz en la década del 50. Vinieron a Bolivia atraídos por la oferta de tierras y la garantía de respeto a sus usos y costumbres productivas, a su propia educación, organización social y exoneración del servicio militar. El año 1957 llegaron ocho grupos diferentes que se asentaron en el área de Cotoca. Treinta y cinco años más tarde, en 1986, sólo dos colonias con un total de 784 personas se ubicaron dentro del municipio de Pailón. Sin embargo, una década después, en 1995, coincidiendo con el auge de la soya, ya eran casi nueve mil personas agrupadas en 12 colonias las que vivían en la región, en tierras que compraron a otros propietarios. En 1997 llegaban a 11 mil personas en 18 colonias, algunas de las cuales son desprendimientos de sus colonias madres (Comité Central Menonita, información verbal).

Al principio, cada colono recibió del Estado boliviano 50 ha., algunos un poco más que otros. A decir de alguna autoridad de ANAPO (Asociación Nacional de Productores de Oleaginosas y Trigo), los menonitas "encontraron la tierra prometida en la zona de expansión". En realidad ellos abrieron brecha y fueron los pioneros en la actividad agropecuaria en gran escala de la zona. Los menonitas asentados en las tierras bajas de Pailón constituyen la mayor concentración de colonizadores extranjeros de Bolivia. La mitad de los que ahora viven allí nacieron en Bolivia, en el mismo municipio o en alguna otra región dentro del departamento de Santa Cruz. La otra mitad nació en el extranjero probablemente en Canadá, Paraguay, México o Belice.

Otras 22 mil personas de origen menonita están asentadas en 21 colonias en diferentes regiones de las tierras bajas orientales de Santa Cruz. Ocupan las tierras que compraron al Estado o a privados pagando por ellas precios muy variados pactados con los vendedores (Comité Central Menonita).

c) Los pequeños productores no menonitas

En las tierras bajas del este no sólo existen indígenas chiquitanos y ayoreodes, menonitas, empleados y peones y grandes empresas productoras. Hay también unos pocos pequeños productores, con superficies de tierras menores a 50 ha.

Algunos pequeños propietarios de tierras en el municipio de Pailón accedieron a la propiedad de la tierra gracias a dotaciones del Consejo Nacional de Reforma Agraria, particularmente en la década del 70. Pero la gran mayoría de ellos vendieron sus tierras —en la década de los 80— a los actuales medianos y grandes propietarios. Durante la década del 70 y hasta entrada la del 80, aislados, sin carreteras ni caminos vecinales, sin energía eléctrica, sin asesoramiento técnico, sin acceso al crédito ni a ningún tipo de mercado, no lograban subsistir con la actividad agropecuaria. La mayoría de ellos vendieron sus tierras muy baratas y abandonaron el lugar posiblemente con dirección a la ciudad de Santa Cruz. Algunos son ahora trabajadores informales urbanos.

Sólo muy pocos pequeños propietarios continúan manteniendo sus propiedades y subsisten vinculados más bien a actividades de servicios en las proximidades de los pueblos del municipio. Viven generalmente en pequeños centros urbanos, ahora más protegidos por la Ley de Participación Popular. Son comerciantes, intermediarios, rescatadores, trabajan sus predios con su propia fuerza de trabajo más bien como actividad complementaria para la alimentación familiar. Son pobres y no están organizados. También se dedican a actividades políticas locales y algunos acceden a cargos en el municipio o en los comités de vigilancia. En muchos casos se trata de población de origen chiquitana, mestiza, que se ha independizado de sus relaciones grupales indígenas.

d) Los medianos productores

Este es un estrato cada vez más numeroso e importante. Forman parte de la clase media de la región de Santa Cruz, se llaman a sí mismos orgullosamente "productores". Crecen en cantidad y en poder económico y político. Están vinculados al sistema de partidos políticos tradicionales y varios de ellos son representantes parlamentarios.

Los medianos productores no son un sector homogéneo. Más bien se diferencian por sus rasgos culturales, el tamaño de sus predios y sus vínculos con los sectores de poder regional; su ascendencia étnico cultural es variada, pero predomina su origen mestizo-blanco. Casi todos se reivindican como cambas, aun cuando no hayan nacido allí, pero han decidido echar raíces porque en Santa Cruz encontraron buena acogida, trabajo, tierra, oportunidades y esperanza en el futuro. La mayoría de ellos vive en la ciudad de Santa Cruz, su principal actividad es la agropecuaria y han asumido como suyas las pautas de comportamiento social de la región.

En general, presentan las siguientes características: a) trabajan exclusivamente con financiamiento de corto plazo bancario o de las casas comerciales; b) sólo pueden acceder a crédito caro bajo garantía hipotecaria de todos sus bienes y los de sus parientes y allegados: casa en la ciudad de Santa Cruz donde viven, pequeñas quintas, tierras en diferentes lugares del departamento a nombre de distintos familiares; c) tienen uno o dos vehículos, alguna maquinaria agrícola a medio uso a veces en tercera o cuarta hipoteca a distintos bancos; d) dan en prenda toda su producción cuando no la han vendido anticipadamente a las industrias de aceite que les fijan los precios y las condiciones; y e) sin crédito no pueden trabajar y dos malos años agrícolas los conducen a la quiebra.

e) Los grandes y muy grandes productores

Los grandes productores son aquellos que cultivan entre 500 y 2.500 ha. por campaña. Los más grandes —que son pocos— cultivan por encima de las 2.500 ha., están asociados casi siempre con capitales internacionales y han integrado verticalmente sus negocios y controlan la propiedad de las tierras, los procesos de siembra y cosecha, el ensilaje

y almacenamiento, la transformación de la materia prima en torta de soya, aceites y derivados.

Este sector presenta las siguientes características: a) tienen conocimiento técnico de los mecanismos de exportación y ejercen el control de los gremios de productores y de exportadores, aunque por lo general no son muy visibles; b) algunos manejan sus negocios desde otras ciudades del país e incluso del exterior; c) casi todos ellos forman también parte del sistema financiero y a pesar de las estrictas normas de la Superintendencia de Bancos logran ventajas del sistema financiero que les están vetadas a los medianos y pequeños; d) este sector está también extremadamente endeudado, son los que incorporan tecnologías de punta y semillas mejoradas y habitualmente se desplazan a sus propiedades o entre sus propiedades en aviones de uso particular; e) el volumen de sus negocios es muy grande en proporción al reducido tamaño de la economía nacional; f) por lo general forman parte de los grupos empresariales más fuertes del país, y aunque numéricamente son pocos, la mayoría de las tierras cultivadas de soya en las tierras bajas de Bolivia son de sus empresas; g) son los que más presionaron —entre 1992 y 1996— para que se modifique la legislación agraria y se eliminen las prescripciones de la Constitución Política del Estado que establecen el cumplimiento de la Función Económico Social (FES) como requisito para asegurar el derecho propietario de la tierra. Asimismo, reclamaron la instauración del derecho de propiedad absoluto sobre la tierra y que el Estado deje de tener capacidad de administración sobre el acceso y la propiedad de la tierra. Recientemente y en el marco del Programa de Reactivación Económica (PRE) del gobierno, dictado el 3 de abril de 2000, han conseguido la promesa gubernamental de revisar la Ley del INRA para convertir la tierra en un bien transable como cualquier otro.[6]

---

[6] El documento de "Políticas de desarrollo agropecuario y rural", presentado por el gobierno en el mes de enero de 2000 en el Simposio Agropecuario de la ciudad de Cochabamba, señala explícitamente que se deberá modificar la Ley del INRA porque no refleja la política de tierras del gobierno. El ministro del ramo expresa que se deberá convertir a todas las tierras agrícolas en un bien transable como cualquier otro. Se ha vuelto, de esta manera, al viejo e ideologizado debate ya planteado y supuestamente superado en 1992.

1.3. Distribución de la tierra y derechos de propiedad

La zona de expansión de las tierras bajas de Santa Cruz es una de las regiones de mayor asimetría en la distribución de la tierra en Bolivia. La tendencia sostenida durante los últimos 15 años ha sido la compra-venta en una sola dirección: los pequeños venden a los grandes. Los chicos no tienen ninguna capacidad de compra. Como esa tierra es buena y apta para la agropecuaria intensiva de exportación, el modelo de monocultivo de las tierras bajas de Santa Cruz obedece a varias lógicas y dinámicas simultáneas y a veces contradictorias.

Los pequeños propietarios con un máximo de 50 ha. por familia sólo pueden ser exitosos si están acompañados de una fuerte cohesión organizativa, disciplina para el trabajo, experiencia y visión de mediano y largo plazo. Sus principales problemas de derecho propietario, cuando los tienen, son de linderos. La mayoría tiene títulos de propiedad, pero no han actualizado sus derechos propietarios desde que obtuvieron la tierra originalmente del Estado.

Los medianos propietarios empresariales, cuya superficie en propiedad es mayor que la pequeña de 50 ha. con un amplio margen de variación de tamaños hasta unas 500 ha. por empresa, son propietarios-productores recientes y, dado el tamaño del predio y puesto que viven en la ciudad de Santa Cruz, no trabajan directamente la tierra. Sus labores agrícolas están mecanizadas. Accedieron a la tierra a fines de la década del 80 y principios del 90. La mayoría son de origen nacional y en muchos casos sus títulos adolecen de vicios jurídicos en su origen y tramitación.

Las unidades agrícolas grandes —entre 500 y 2.500 ha.— habrían cruzado el umbral tecnológico primario y estarían tendiendo cada vez más a un manejo sostenible de los suelos. Muchos están experimentando modernas prácticas de cultivo como la siembra directa que sólo pueden practicarla ellos ya que implica fuertes inversiones, especialmente en maquinaria. Para estos productores que invierten en tecnología productiva para la conservación de los suelos es un prerrequisito o condición fundamental el tener derechos propietarios saneados.

Las propiedades muy grandes son aproximadamente 20 empresas con superficies mayores a 2.500 ha. cada una. Dentro de esta categoría existe también gran diferenciación.

Existen mayormente tres tipos de conflictos de derechos de propiedad de acuerdo al tipo de propietario: a) los conflictos por sobreposición de derechos y los pleitos judiciales por grandes superficies se dan mayormente entre los grandes propietarios; b) los conflictos por linderos se dan especialmente entre pequeños propietarios, se trata de mediciones perimetrales mal hechas o de inspecciones de campo realizadas en los escritorios de los jueces agrarios que no corresponden con la realidad, o en otros casos son problemas de falta de actualización y de registro de los títulos; y c) un tercer tipo de conflicto es el que surge en el proceso de titulación de las TCO, generalmente entre empresas y colonizadores por un lado y pueblos indígenas por el otro.

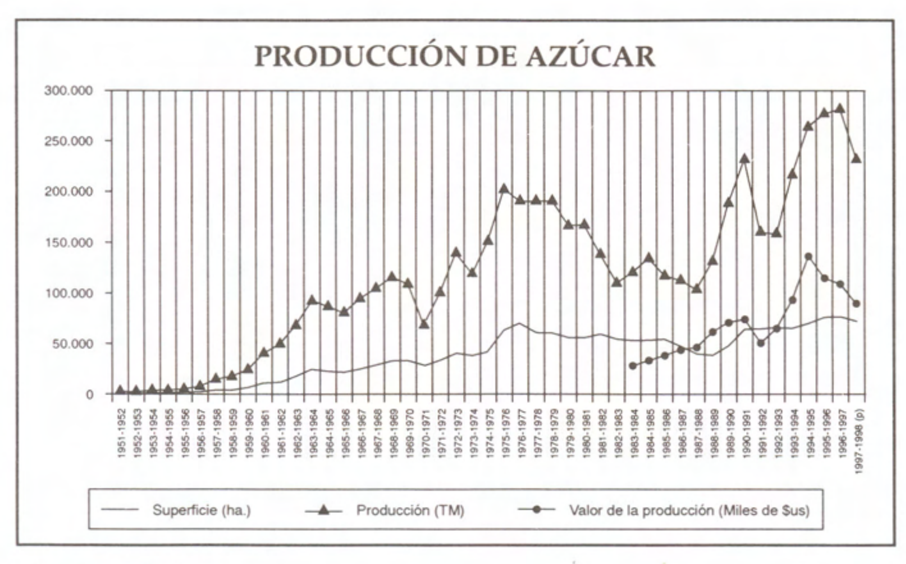
2. Una visión retrospectiva del uso de la tierra

En el último medio siglo, la dinámica de ocupación de tierras y bosques en el departamento de Santa Cruz acompañó las diferentes etapas del desarrollo regional e inclusive nacional. La Marcha al Oriente promovida en el llamado plan Bohan[7] tuvo —casi 20 años después— un primer impacto de ocupación territorial en lo que posteriormente se conocería como la región integrada, es decir la zona contigua que se halla al norte de la ciudad de Santa Cruz. Las políticas públicas de las décadas del 50 y 60 fueron también acompañadas del estímulo a asentamientos humanos, particularmente en todas las brechas y colonias de los entonces muy pequeños poblados que van desde Yapacaní hasta Mineros, Montero y otros menores.

[7] El Plan Bohan, que da lugar al Plan Inmediato de Política Económica del Gobierno de la Revolución Nacional del año 1954, recomienda abrir el país a la región de los llanos, vinculando los departamentos de Cochabamba y Santa Cruz, por carretera asfaltada de uso permanente, incorporando así parte de las extensas llanuras orientales a la dinámica del desarrollo nacional. Se trata de una política de Estado, expresamente diseñada con el propósito de diversificar la estructura productiva y abrir la frontera agrícola a cultivos de exportación.

El primer momento de apertura de la frontera agrícola —en la década de los 50— concentró su actividad productiva primaria principalmente en el cultivo de la caña de azúcar.[8] Los cultivos de arroz, maíz y productos tradicionales menores fueron dejados a cargo de las nacientes colonias de pequeños productores collas de origen campesino, mayoritariamente quechuas, venidos del occidente andino. Se dedicaron también a producir caña de azúcar en menor escala. Estas actividades están concentradas en lo que ahora se denomina la región integrada, principalmente al norte de la ciudad de Santa Cruz.

Gráfico 1

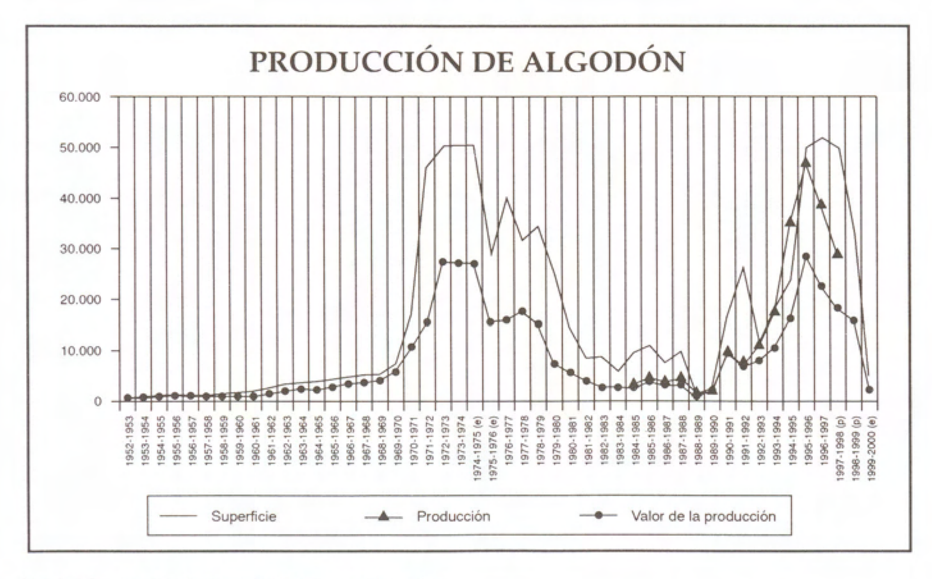


(p): Datos preliminares
Fuente: Elaboración propia basada en datos obtenidos de *Números de nuestra tierra 1999,* CAO e información de OTAI (Organización de Técnicos de la Agroindustria).

[8] Con los respectivos procesos de agroindustria azucarera inicialmente promovidos por la Corporación Boliviana de Fomento en el Ingenio Guabirá, y la posterior creación de otros ingenios privados como La Esperanza (de efímera duración), La Bélgica, San Aurelio y UNAGRO.

Un segundo momento de expansión de la frontera agrícola corresponde al cultivo del algodón, que llegó a su mayor nivel de superficie cultivada en la década de los 70. El mal manejo de la dinámica exportadora y el incumplimiento de contratos de venta en el mercado internacional, juntamente con dificultades climáticas y de manejo de suelos, arrastró al sector a la crisis pocos años después.[9]

Gráfico 2



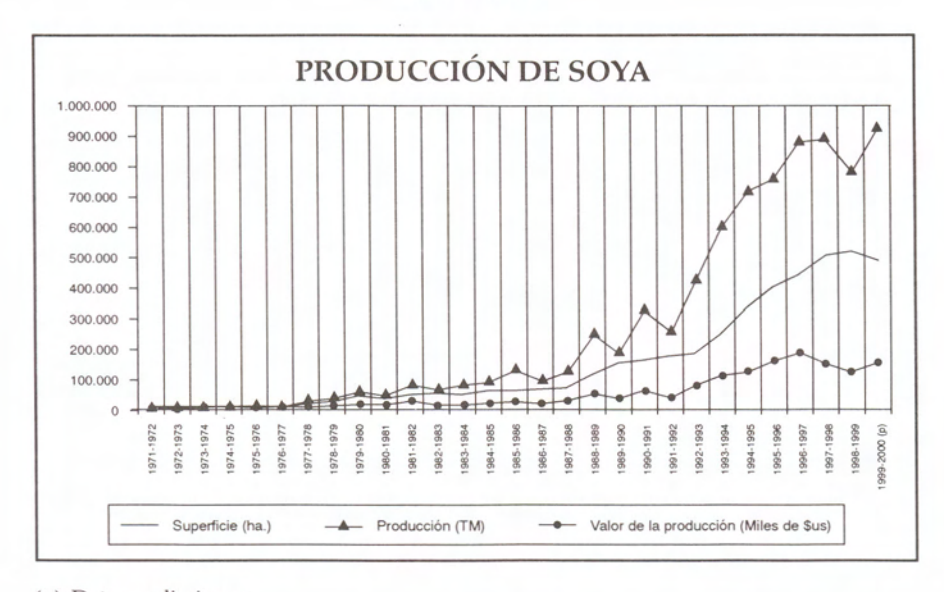
(p): Datos preliminares. (e): Datos estimados.
Fuente: Elaboración propia basada en datos obtenidos de *Números de nuestra tierra 1999*, CAO e información de ADEPA.

El tercer período de la expansión de la frontera agrícola del departamento de Santa Cruz, que es el que nos ocupa en este capítulo,

[9] La quiebra y posterior cierre del Banco Agrícola de Bolivia fue directo resultado del colapso de la dinámica exportadora del algodón en la década del 70. Jamás se recuperó la cartera que benefició principalmente a grandes exportadores y las pérdidas fueron absorbidas por el TGN, es decir por el conjunto de la sociedad boliviana. Recuperado precariamente de esta crisis, el sector logró nuevamente cultivar 50 mil ha. el año 1996, pero tres años después, en 1999, volvió a caer a tan sólo cinco mil ha.

corresponde a la década del 87 al 98 y se concentra en el cultivo de la soya, otras oleaginosas (girasol, frejol y sorgo) y cereales. El cultivo de la soya en Santa Cruz se inició en los años 60 y hacia 1999 había superado el medio millón de hectáreas. Este último proceso de expansión —al igual que el de la caña y del algodón— también es resultado de explícitas políticas públicas y de subsidios estatales junto con iniciativas privadas de vanguardia empresarial.

Gráfico 3



(p): Datos preliminares.
Fuente: Elaboración propia basada en datos obtenidos de *Números de nuestra tierra 1999,* CAO e información de ANAPO.

En los últimos años las tierras bajas también están siendo utilizadas para producir trigo de invierno con mucho éxito, especialmente a partir de la disminución de las donaciones de trigo de los Estados Unidos de América que los productores bolivianos venían rechazando sistemáticamente, puesto que desalentaba la producción nacional.

La agropecuaria intensiva de esta zona de expansión, si bien es diversa en cuanto a cultivos, tiene una enorme predominancia de un sólo cultivo, la soya. Este modelo de monocultivo subordina, en los hechos, a la globalidad del crecimiento económico de la zona e incluso del departamento de Santa Cruz. Las exportaciones no tradicionales de Bolivia dependen peligrosamente de las fluctuaciones del precio internacional de la soya y sus derivados. Como se ha señalado, este monocultivo ha crecido aceleradamente en la última década y constituye la base del crecimiento agropecuario de la zona de expansión pero es, al mismo tiempo, su talón de Aquiles.

En 1972 la superficie cultivada con soya en el departamento de Santa Cruz era únicamente de unas 800 ha. y sus rendimientos eran de 1.50 TM/ha. El ritmo de crecimiento del cultivo fue lento hasta los años 1988-1989 cuando se superó la barrera de las 100.000 ha. A partir de entonces el crecimiento de la superficie cultivada con soya aumentó a un promedio de 40.000 ha. por año, llegando en 1998-1999 a cerca de 510.000 ha. Este *boom* exportador tenía como base las preferencias arancelarias de que gozaba el país en el seno de la Comunidad Andina (Salomón 1995).

Sin embargo el comportamiento de los rendimientos no siguió el mismo curso. En las campañas de 1992 a 1994 se llegó al pico más alto con niveles de 2.4 TM/ha. A partir de entonces, la tendencia es a la baja y se ubicó en la campaña 1997-1998 en 1.8 TM/ha., cercana a la de los orígenes del cultivo en la zona, casi tres décadas atrás. La campaña 1998-1999, afectada por sequías e inundaciones, muestra una baja de los rendimientos a 1.5 TM/ha. No está claro si esta disminución en los rendimientos por hectárea en las campañas 97-98 y 98-99 se debe a las adversas condiciones climáticas solamente o si es que además se trata del inicio de un proceso de disminución de la productividad de los suelos. Al momento de concluir este capítulo (mayo de 2000) las estadísticas preliminares que nos fueron directamente facilitadas por ANAPO evidencian una importante recuperación.

En los tres períodos —cultivo de la caña de azúcar, del algodón y de la soya— se percibe una similitud en el patrón de expansión territorial en la región: el desordenado acceso y manejo de la tierra. Sin embargo, se observa también que durante el ciclo iniciado con la

soya en 1987 y la consecuente demanda de habilitación de nuevas tierras, ya se habían desarrollado las primeras iniciativas de la Corporación de Desarrollo de Santa Cruz para iniciar un proceso de clasificación de suelos. Con aportes especiales de la cooperación internacional, finalmente en 1995 se aprobó el Plan de Uso de Suelos del departamento de Santa Cruz.[10] Iniciativas parciales de estudios de la capacidad de uso mayor del suelo se habían adoptado a fines de la década del 80 en algunas subzonas de las tierras bajas del este, particularmente el sector de San Julián, además de Pailón, Pozo del Tigre, Los Troncos y San José.

3. Las causas de la crisis de la soya

3.1. Previsiones de hace diez años

En un estudio sobre la agropecuaria cruceña de hace 10 años (Arrieta *et al* 1990) se anotaba que el cultivo de la soya no debería repetir las falencias que la crisis del algodón había revelado y que las ventajas de diverso tipo que se aplicaron al algodón, ahora se volcarían a favor de la soya. Los soyeros, se afirmaba, "son la avanzada tecnológica regional". Adicionalmente se predecía que "los productores soyeros tendrían la posibilidad de exportar harina de soya, especialmente a Chile y Perú".

Este estudio preveía, hace 10años, que si el cultivo de soya se incrementara en el futuro y se ampliara la participación de productores nacionales, seguramente se quebraría el relativo aislamiento de las colonias extranjeras por la necesidad de participar más activamente en los planes regionales de expansión soyera. Hace 10 años, este estudio adelantaba también que la situación geográfica de la región, desventajosa hasta entonces, podía convertirse en una real ventaja comparativa que le permitiera optar entre los mercados andinos o

---

[10] El 21 de septiembre de 1995, mediante DS 24124 se aprobó el Plan de Uso del Suelo del Departamento de Santa Cruz, luego de un arduo trabajo de campo que tomó varios años. Fue financiado con recursos de la cooperación del gobierno alemán. Su implementación estuvo a cargo del consorcio IP/CES/KWC.

atlánticos y superar la competencia en productos tropicales que representan Brasil, Paraguay y Argentina.

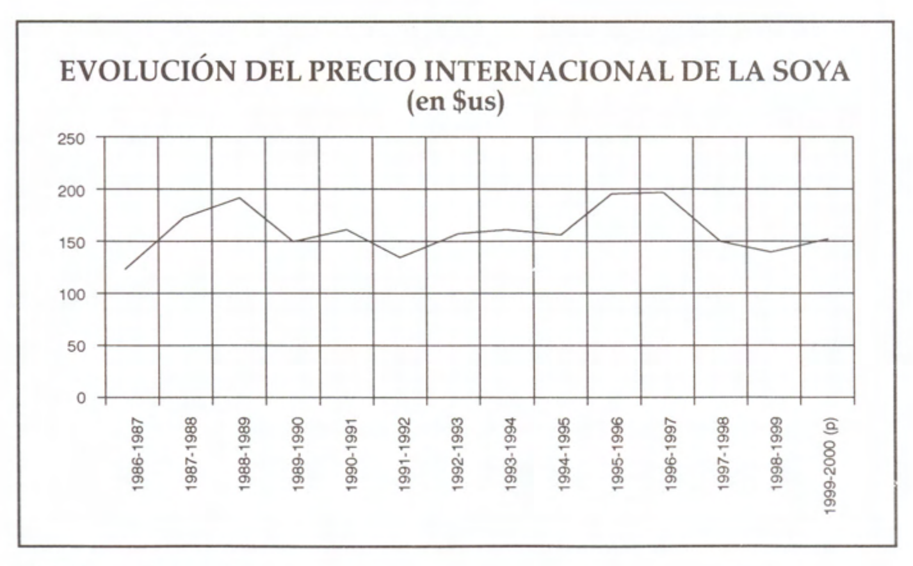
Como resultado de este estudio se puede aventurar que los principales factores que determinaron la crisis soyera de los años 98-99 fueron tanto de orden externo como interno: a) factores exógenos no atribuibles directamente a los productores ni a las políticas públicas nacionales como dos años consecutivos de adversidades climáticas (fenómenos del Niño y de la Niña), caída del precio internacional del grano durante dos años y tendencia incierta en el futuro, aumento del precio internacional del petróleo que repercutió negativamente en el precio interno del diesel que Bolivia importa, uno de los componentes más sensibles del costo de producción, eliminación gradual de las ventajas arancelarias de la Comunidad Andina de Naciones y devaluación del Real, moneda brasileña, a principios del 99 invirtiendo la relación internacional de precios entre los dos países, que hasta entonces había favorecido a Bolivia; y b) factores endógenos atribuibles a los productores y/o a las políticas públicas nacionales como la disminución de la productividad de los suelos por compactación y falta de adecuada rotación de cultivos y consecuente baja de los rendimientos por hectárea, sobreendeudamiento de la gran mayoría de los productores, deterioro de las redes de caminos y pérdidas por incremento de fletes.

Entre las causas más importantes relacionadas con la crisis de la soya se encuentra la caída de los precios internacionales. Como se aprecia en el gráfico siguiente, el precio de la soya cayó de 195 dólares la tonelada en las gestiones 1995-1996 y 1996-1997 a 150 en 1997-1998 y a 140 en 1998-1999. Bolivia no tiene ninguna capacidad para influir en los cambios de los precios internacionales de los *commodities.*[11] Algunas previsiones estiman que los precios de las materias primas de los productos agropecuarios continuarán descendiendo en los próximos años (Banco Mundial), otras señalan, más bien, que la tendencia será al alza debido a la recuperación de la crisis asiática y a un mal año agrícola en Estados Unidos (Montenegro 1999).

---

[11] Artículo, producto, bien o mercancía que es transada en el mercado internacional de valores.

Gráfico 4

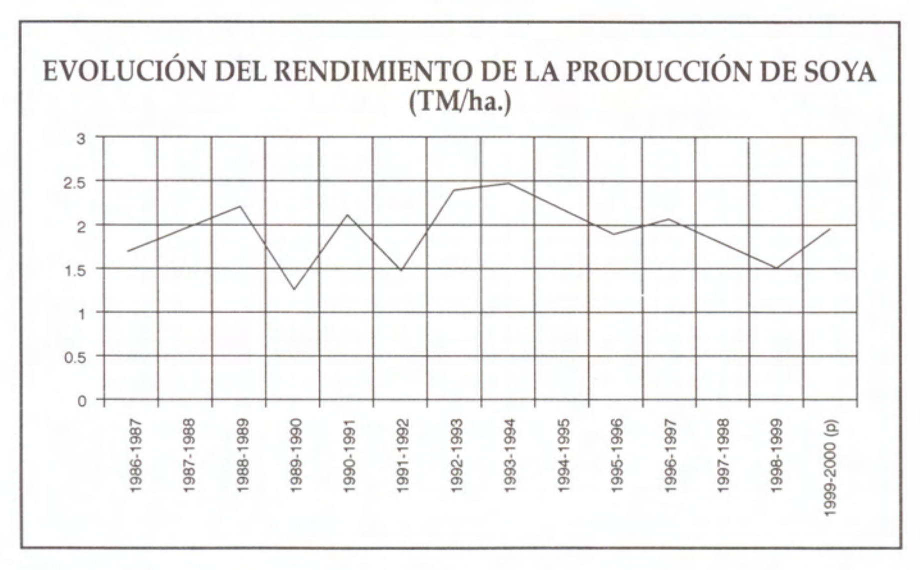


(p): Datos preliminares
Fuente: Elaboración propia basada en datos obtenidos de *Números de nuestra tierra 1999*, CAO e información de ANAPO.

3.2. Disminución de los rendimientos de la tierra

Información proporcionada por productores de la región señalan que la disminución de los rendimientos se explica no solamente por la adversidad de los fenómenos naturales durante las dos últimas campañas (1998 y 1999), sino además por el sobreuso del suelo y prácticas inadecuadas de manejo principalmente de pequeños y medianos productores que están llevando a un agotamiento prematuro de la fertilidad de las tierras bajas en general. Ya en 1994 se anotaba que la pérdida del valor genético de las pocas variedades de semilla disponibles para el rubro de la soya era una preocupación central del sector (Salomón 1994). Por eso se implementó un programa de semillas que en 1997 alcanzó a producir 23 mil toneladas de semilla certificada de soya. Además se importaron 1.259 TM de semilla. Estos importantes esfuerzos no lograron frenar la tendencia a la baja en los rendimientos del suelo que ahora se perciben.

Gráfico 5



(p): Datos preliminares
Fuente: Elaboración propia basada en datos obtenidos de *Números de nuestra tierra 1999*, CAO e información de ANAPO.

Los rendimientos de la producción de soya en la última década se han mantenido en alrededor de dos toneladas por hectárea sembrada, sin embargo, en la gestión 1997-1998 el rendimiento cayó a 1,8 y para 1999 se tuvo un bajo rendimiento de 1,5 toneladas por hectárea. Se estima que para el año 2000 será de 1,9.

En 1994 la Cámara Agropecuaria del Oriente (CAO 1994) concluía que la falta de competitividad externa de la soya boliviana era compensada por las preferencias arancelarias de Bolivia en el entonces llamado Grupo Andino. En ese entonces, antes de la aprobación de la nueva Ley de Tierras, se decía que la inseguridad en el derecho a la propiedad de la tierra era el principal factor que no estimulaba las inversiones y que provocaba retraso tecnológico y falta de planificación del largo plazo (CAO 1995). Seis años después, a pesar de la aprobación de la Ley del INRA en 1996 y de haberse iniciado el saneamiento del derecho propietario en la zona, se continúa esgrimiendo el mismo argumento.

ANAPO había planificado hace casi una década que la campaña 1999-2000 permitiría llegar a la meta del millón de hectáreas de soya y que para ello la superficie sembrada debería aumentar en un 27% al año. En 1994 ya se preveía que las ventajas arancelarias desaparecerían y que era necesario aumentar el nivel de competitividad por doble vía: disminuyendo los costos de producción y mejorando los rendimientos (Núñez 1994). También hace ya seis años se previó que el precio de los productos agrícolas primarios —entre ellos las oleaginosas— disminuirían en 2% anual en el mercado mundial entre 1996 y el 2004 (Banco Mundial).

3.3. El impacto ambiental y la sostenibilidad del modelo

Como anotamos anteriormente, la zona de expansión, entre 1987 y 1998, vivió un complejo e intenso proceso de combinación de políticas públicas e iniciativas empresariales que se tradujeron en estímulos de mercados protegidos, alta concentración de la demanda de compra de tierras, especulación en su precio, masivos desmontes y diversos tipos de manejos de los suelos que han cambiado radicalmente y para siempre el paisaje rural de la región con notables efectos económicos e impactos medioambientales imprevisibles.

A principios del año 2000, no existen aún estudios acabados y accesibles sobre el impacto ambiental de la expansión de la frontera agrícola en las tierras bajas del este. Sin duda que el desmonte de medio millón de hectáreas en menos de siete años y el uso intensivo del suelo provoca determinados efectos ambientales aun cuando las prácticas de manejo de los suelos fueran adecuadas. Productores entrevistados afirman que el clima es ahora más seco en época seca y llueve más en época de lluvias, además indican que la temperatura promedio en la zona habría aumentado unos dos grados centígrados.

Fotografías de satélite muestran que prácticamente la totalidad del triángulo de las tierras bajas está desmontado y bajo cultivo mecanizado intensivo. La experiencia en la región integrada de Santa Cruz y de otros países ha demostrado que el ciclo de vida útil de este tipo de manejo de suelos fluctúa entre 15 y 20 años, si es que no median ciclos más largos de descanso y de pasturas. En consecuencia el costo ecológicc de la expansión de los cultivos de la soya en las tierras bajas

está aún por medirse y es posible que las utilidades y la dinámica económica generada por el cultivo de la soya no compensen la pérdida de biodiversidad en esa región. Un informe del Banco Mundial (citado por Raza 2000) señala que, como consecuencia del deterioro de los términos de intercambio, los países en vías de desarrollo tuvieron que intensificar considerablemente la explotación de sus recursos naturales para mantener el nivel de ingresos derivados de sus exportaciones. Por consiguiente tiene lugar una redistribución de riqueza ecológica de los países del tercer mundo hacia el primer mundo y por tanto los ingresos de muchos países subdesarrollados por concepto de exportaciones tan sólo podrán ser equilibrados de continuarse con la explotación indiscriminada e irreversible de capital natural (Raza 2000).

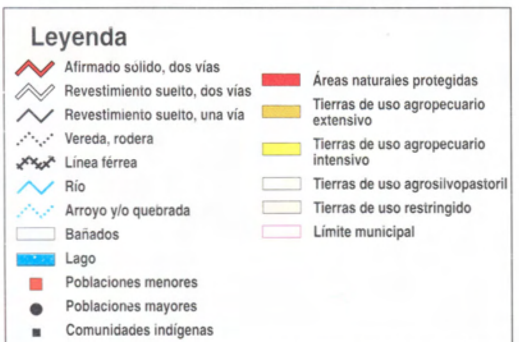
Dado el dilema estructural de principios de 2000 —crisis de endeudamiento interno y externo, disminución de los precios de las materias primas durante dos años— y de los formidables costos ecológicos, resulta sumamente incierto que este modelo corresponda con las distintas exigencias de la sostenibilidad (*Ibid.*). Para este autor, la exportación de materias primas de origen agropecuario de Bolivia representa una trampa ecológica porque tal patrón de especialización no se puede mantener en el tiempo en razón de que reduce rápidamente las bases materiales vitales y de producción para el futuro.

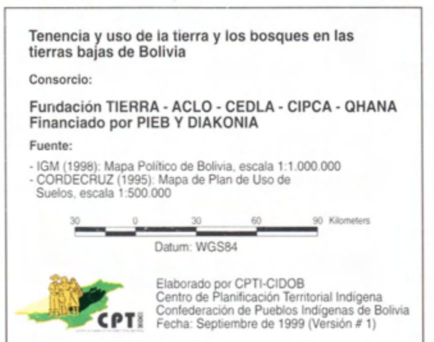
La zona de expansión de Santa Cruz, que tiene como epicentro las denominadas tierras bajas, y su núcleo, el municipio de Pailón, es la región que de manera más acelerada ha cambiado las conductas económicas de los poseedores y de los propietarios de tierras, de los productores y de los proveedores de insumos, de los trabajadores asalariados temporales, de las industrias de transformación y de los exportadores. Todos estos actores económicos han influido, de una u otra manera, en cambios en la forma en que se accede y se usa la tierra. Esta acelerada dinámica de expansión arrastró consigo algunos de los mismos factores que determinaron las anteriores crisis de la caña de azúcar y del algodón, y están ahora, en el año 2000, nuevamente en la base de la crisis del sector agroexportador de la soya y sus derivados. Pero no se trata únicamente de la dinámica que este proceso de una década generó dentro de los límites geográficos de la zona de expansión, sino inclusive del impacto en los flujos migratorios y de empleo de la ciudad de Santa Cruz y del país.

Mapa No 9

Plan de Uso del Suelo

Pailón
Departamento de Santa Cruz

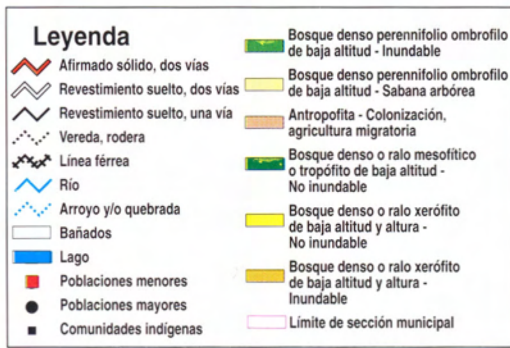


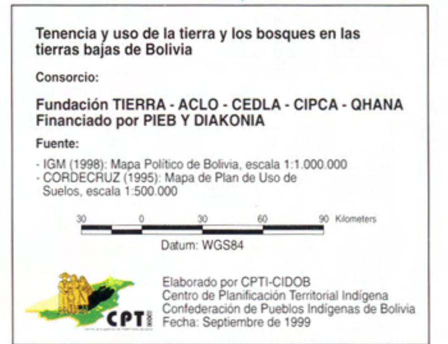


Mapa No 10

Recursos forestales

Pailón
Departamento de Santa Cruz





3.4. La visión de corto plazo y el exceso de riesgo

El mayor problema de la dinámica del crecimiento de la agropecuaria moderna del país, y particularmente de la zona de expansión, continúa siendo una visión de ganancia en el corto plazo determinada por coyunturas atractivas en volátiles precios internacionales de los *commodities*. La fragilidad del modelo está determinada por unos productores que producen para un mercado que es ciego en las proyecciones y perspectivas del mediano y largo plazo. A esta visión de corto plazo se suman las enormes dificultades que conlleva la agropecuaria en un medio ecológico y geográfico como el de nuestro país. Estos dos elementos fuerzan a los productores de monocultivos a asumir límites extremos de riesgo mucho más allá de los que acompañan siempre a cualquier agricultor. Esto da como resultado que el margen de riesgo de la producción agropecuaria en Bolivia es posiblemente uno de los más altos del mundo. Por eso los productores agropecuarios tratan de trasladar este riesgo al Estado.

Así, esta predisposición del empresariado regional para producir, transformar materias primas, exportar conquistando mercados, obtener ganancias y generar riqueza se ve obscurecida por la falta de previsión, planificación y diversificación de actividades productivas y de mercados para disminuir los riesgos. En la dinámica empresarial de la región, a pesar de los esfuerzos de ANAPO por inducir un comportamiento empresarial más racional y previsor, casi siempre se sobrepone la lógica de la acumulación en el corto plazo, antes que el crecimiento más lento pero sostenible y seguro en el mediano término. A pesar de casi medio siglo de haber iniciado el aprendizaje de la agropecuaria, muchos productores que invierten en Santa Cruz continúan trasladando sus visiones extractivistas y tratan a la tierra como un recurso natural no renovable pero abundante que se usa y luego se abandona. Como la tierra era tan barata hasta hace pocos años, aun los sectores modernos agroexportadores se guiaban por la lógica de tumbar más monte, seguir ocupando más tierras vírgenes y aprovechar así su abundancia y productividad inicial.

No existen evidencias para sostener que este modelo de crecimiento ha llegado a su fin en la zona de expansión. Los períodos de crisis como el actual, estarían estimulando dos tipos de

comportamientos: por un lado aquellos productores muy fuertemente vinculados a las cadenas agroexportadoras y de transformación del complejo oleaginoso que sólo pueden subsistir con aumentos significativos de productividad vía mejora de los paquetes y manejo del suelo; por el otro, aquellos más endeudados y sin posibilidades de acceder a nuevos financiamientos y tecnología continuarán ampliando la frontera agrícola, tumbando monte virgen hasta que lleguen al agotamiento de sus tierras. Existe un importante núcleo productor profesionalizado, experimentado y capaz de competir con rendimientos y productividades en mercados internacionales que ha aprendido a ser agropecuario de vocación y profesión y que invierte fuertes cantidades de dinero en la conservación de la productividad de sus suelos, mediante mayor rotación de cultivos y descanso de suelos por la vía de siembras periódicas de pasturas; pero la mayoría, los menos experimentados, se han sumado a la dinámica de las tierras bajas del este dominados por la imprevisión y la atracción por la ganancia casi segura que hasta 1998 ofrecía este cultivo.

3.5. El problema del financiamiento

Un gran problema para los productores agropecuarios en general, pero particularmente para los productores de soya, es cómo acceder a financiamiento bancario con márgenes racionales en el costo del crédito, teniendo escasas garantías hipotecables y muy altos riesgos productivos resultantes de dos consecutivos malos años agrícolas sumados, además, a la caída del precio internacional. La banca comercial no está dispuesta a poner en riesgo sus captaciones del público, que en crisis agropecuarias anteriores (años 70) le significaron graves pérdidas que fueron trasladadas al Estado en un contexto macroeconómico distinto al actual. Por eso, la política gubernamental dispuesta en la Ley de Reactivación de principios de abril de 2000 todavía no había logrado ningún resultado dos meses más tarde.

Hasta hace tres años, algunas casas proveedoras de insumos asumían el riesgo financiero y entregaban a los productores fertilizantes y agroquímicos en general, además de semillas, maquinaria y herramientas. Algunas de estas empresas importadoras ahora han cambiado su composición profesional y en lugar de técnicos y expertos agropecuarios tienen costosos equipos de abogados que

aplican cobros coactivos a los deudores morosos. Los cobros judiciales son muy corrientes en la región.

Decenas de importantes inversionistas brasileños que compraron grandes cantidades de tierras y que hicieron buen negocio en los primeros años del *boom* de la soya, se han dado a la fuga, abandonando tierras, equipos y maquinaria y dejando grandes deudas con bancos, industrias del aceite y casas importadoras de insumos. Estas deudas son prácticamente imposibles de cobrar y están siendo absorbidas por los bancos. Recién ahora se aprestan a rematar esas tierras: "...en el último tiempo, un centenar de propiedades agrícolas están en litigio o directamente han pasado a manos de la banca, la industria y las casas comerciales. Estos predios corresponden al 3% de la tierra cultivable de Santa Cruz, con un avalúo de 30 millones de dólares" (*El Deber*, jueves 24 de febrero de 2000).

Cuadro 1
Evolución de las colocaciones por destino del crédito
(en millones de dólares)

Sector	Cartera bruta		Cartera en mora		Variaciones	
	1998	1999	1998	1999	Bruta	Mora
Agricultura	450,66	439,70	12,33	54,84	-2,43%	344,8%
Minería	42,75	55,76	5,35	0,23	30,43%	-95,7%
Energía	15,23	16,09			5,65%	
Manufacturas	704,71	759,11	27,46	38,69	7,72%	40,9%
Servicios y construcción	3.031,51	2.783,93	148,98	172,52	-8,17%	15,8%
Total	**4.244,86**	**4.054,59**	**194,12**	**266,28**	**-4,48%**	**37,2%**

Fuente: *La Prensa*, Negocios. Domingo 20 de febrero de 2000.

El cuadro anterior muestra el importante crecimiento de la mora bancaria en el sector agropecuario, particularmente soyero, entre 1998 y 1999. Aparentemente habría terminado la época del crédito rápido, practicado en el momento exitoso del auge soyero, durante el ciclo de rápida expansión entre 1991 y 1998. Ante la crítica situación de principios del año 2000, la banca privada actúa conservadoramente y

por eso se ha presionado desde todos los grupos de poder regional (proveedores de insumos, exportadores, pero principalmente productores de grano) para que el Estado cree una banca de fomento privada, Nacional Financiera Boliviana (Nafibo), que deberá financiar 250 millones de dólares con el respaldo de bonos de recursos de origen público (acciones de las Administradoras de Fondos de Pensiones) y que irán a cubrir los desfases financieros de los productores. Máximos dirigentes del sector agropecuario afirmaban en febrero de 2000, con mucha convicción, que lo que hasta entonces se había "arrancado" al gobierno (55 millones de dólares para refinanciar en mejores plazos y condiciones) era insuficiente y que continuarían presionando hasta conseguir una banca de fomento que conceda al sector un financiamiento más blando, especialmente tasas diferenciadas de interés por debajo de las que obtienen otros productores no agropecuarios, plazos más largos y garantías más flexibles. De esos 55 millones de dólares obtenidos por los gremios, 10 debían destinarse a los pequeños que no tienen acceso a la banca comercial. Meses más tarde, en abril de 2000, el gobierno nacional accedió parcialmente a los reclamos del sector.

Los productores reclaman también la urgencia de aprobar un nuevo régimen de garantías para que la prenda agraria incluya no sólo la cosecha, sino también maquinaria, equipos y herramientas. Muchos productores, además de sus tierras, ya tienen hipotecadas sus cosechas. Al momento de escribir este capítulo se estaba discutiendo en el Parlamento Nacional una nueva norma al respecto.

Por eso el gobierno está creando una banca de fomento privada (Nafibo) con el soporte de recursos públicos de los títulos valores de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), que canalizará bonos hacia la banca privada para que éstos a su vez los coloquen en los sectores productivos. Puesto que el programa de refinanciamiento dispuesto por el gobierno no arranca a dos meses de su promulgación y a medida que continúa creciendo la presión regional por dinero fresco, es posible que, más temprano que tarde —de la misma manera que ocurrió con la crisis del algodón de los años 70—, esta demanda sea financiada con recursos del TGN, es decir con los impuestos de todos los contribuyentes o con la contratación de nueva deuda externa. Pero esto implicará una franca violación de las cartas de entendimiento de Bolivia con el Fondo Monetario Internacional.

3.6. El programa de reactivación del año 2000

En abril de 2000, después de muy fuertes presiones particularmente de los exportadores agropecuarios, el gobierno comunicó su Programa de Reactivación Económica (PRE) que consiste principalmente en la reprogramación de la deuda del sector agroexportador a cinco años y dar liquidez al sector productivo con recursos que aún deben ser gestionados por cada productor hasta un monto máximo de 500 millones de dólares con el respaldo de bonos públicos. El supuesto de esta estrategia gubernamental es que en ese plazo de cinco años los empresarios privados, especialmente los productores agroexportadores, lograrán mejorar su productividad y participar en el mercado con mayor competitividad.

En realidad, es muy probable que la decisión adoptada por el gobierno en abril de 2000 acabe repitiendo la clásica respuesta de soporte gubernamental a los sectores productivos privados más fuertes de la economía nacional, los exportadores. Los sectores empresariales privados seguirán presionando hasta lograr trasladar al Estado parte importante de las adversidades del comercio exterior y de las inclemencias climáticas, sobre las que las autoridades públicas de Bolivia no pueden influir. Aunque los productores ya conocían la existencia de una tendencia a la baja del precio de la soya para los años 98 y siguientes no tomaron medidas ni lograron reaccionar a tiempo. Lo irónico del caso es que se castiga así a los productores más eficientes y previsores.

Este retorno del Estado al papel de financiador directo de sectores productivos podría ocurrir en un contexto en que organismos multilaterales reconocen —por primera vez después de 15 años— que sus políticas ortodoxas de ajuste estructural, si bien lograron estabilidad macroeconómica y leve crecimiento de la economía en la última década, no han conducido a procesos de desarrollo sostenible y menos aún a cerrar las brechas de pobreza.

De manera similar a los casos de los dos anteriores períodos de expansión asociados a los cultivos de caña de azúcar y algodón, parecería que el ciclo de la soya estaría saliendo —al cierre del siglo XX y en el marco de economías cada vez más globalizadas— de una

fase recesiva determinada principalmente por condicionantes de precios y mercados externos en los que el país no tiene ninguna capacidad de influencia y menos aún de decisión. Pero lo más preocupante es la prematura tendencia a la baja de los rendimientos de la tierra y la progresiva culminación de las ventajas arancelarias de que Bolivia goza en la CAN.

4. La nueva Ley de Tierras y el auge del cultivo de la soya en la zona de expansión

Simultáneamente al proceso de expansión del cultivo de la soya, desde 1987, los propietarios de tierras y los productores ejercieron una fuerte presión ante los órganos públicos encargados de la administración de tierras, principalmente el Consejo Nacional de Reforma Agraria, para una pronta y expedita titulación. La inseguridad en el derecho propietario que se vino acumulando durante décadas pasadas, y que había sido generada no tanto por las leyes y restricciones administrativas y constitucionales sino por hechos de corrupción debidos a dobles, triples y múltiples titulaciones de la misma tierras a diferentes dueños, llegó a límites extremos. El caos y la corrupción generalizada en la administración de las tierras, particularmente en las tierras bajas de Bolivia, fueron agudizados por el crecimiento de la demanda por nuevas tierras y un acelerado aumento del precio de las mismas.

La falta de registro y catastro de las tierras rurales y el desorden de las oficinas de Derechos Reales conspiraron desde el comienzo de la Reforma Agraria en contra de la transparencia del derecho de propiedad de la tierra. Muchos poseedores en la zona de expansión vendieron tierras con títulos "chutos". La presión por nuevas tierras fue estimulada también por las facilidades de crédito pero principalmente de infraestructura caminera promovidas, como ya vimos, por el proyecto *Low Lands* que alimentaron un mercado de tierras en la región caracterizado hasta entonces por su falta de transparencia y asimetría. Tierras que habían sido dotadas por el Estado, originalmente en forma gratuita, en la década del 70 (extensas superficies de 10, 20 o 30 mil ha. para cada beneficiario individual), 10 o 15 años después fueron subdivididas, cambiaron de dueños, se

trocaron por otros bienes (casas en la ciudad, vehículos...) o se vendieron en efectivo y llegaron así a manos de muchos de los actuales propietarios. Otras tierras regaladas por el Estado en años anteriores aún siguen en manos de los propietarios originales esperando la oportunidad para ser puestas al mercado. Sin embargo, la onda expansiva por demanda de tierras comenzó a declinar en el año 1998 como efecto precursor de la crisis actual del sector. A principio del año 2000 algunos bancos han comenzado a rematar las tierras de deudores insolventes. Posiblemente los únicos con capacidad de comprarlas serán aquellos ya grandes propietarios o algunos pocos inversionistas brasileños exitosos.

De esta presión por la tierra en la zona de expansión a fines de la década del 80 surgió la demanda de mercantilizar las tierras. El argumento subterráneo de "tierras que no están en el mercado son tierras muertas" fue nuevamente actualizado en el oriente, de la misma manera que en el siglo pasado se lo hizo en la región andina occidental con las normas de exvinculación de las tierras de comunidades indígenas.[12] Sectores de poseedores de tierras demandaron la suspensión de todo precepto constitucional[13] que fuera un obstáculo a la libre compra-venta de tierras. Muchos poseedores de tierras, beneficiados con dotaciones gratuitas de grandes extensiones, exigían que sus derechos fueran absolutos y que el Estado o la nación perdieran toda potestad para controlar y administrar el uso de las mismas. Así, intervenidos el Consejo Nacional de Reforma Agraria y el Instituto Nacional de Colonización en noviembre de 1992, ante la enormidad de la corrupción y el desorden administrativo, se tardaron cuatro largos y difíciles años hasta la aprobación, en noviembre de 1996, de la nueva

---

[12] En 1992, el gobierno del presidente Jaime Paz Zamora, a través del Ministro de Agricultura y Ganadería, presentó en el Hotel Titicaca del lago del mismo nombre un anteproyecto de ley en el que en su fundamentación se hacía explícita referencia a la necesidad de poner al mercado todas las tierras, incluidas las tierras de comunidades y las pequeñas propiedades, porque su uso era improductivo y se estaba desaprovechando el potencial de la tierra. (Debate Agrario Nº 18 "Propuesta de Ley Agraria". ILDIS).

[13] La Constitución Política del Estado, la Ley de Reforma Agraria de 1953 y la Ley del INRA establecen que las tierras de comunidad campesina y el solar campesino son inalienables, indivisibles e imprescriptibles.

Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria, o Ley de Tierras, más comúnmente conocida por Ley INRA.[14] Durante los cuatro años del debate nacional de esta ley, pero particularmente entre 1994-1996, el país vivió graves conflictos sociales motivados por las reivindicaciones y expectativas que cada sector tenía puesto en la nueva ley. Se habían tocado muchos intereses económicos regionales.

Al momento de aprobarse la Ley INRA en 1996, grupos de productores y de propietarios de tierras de la región oriental de los llanos de Bolivia dejaron explícita constancia de su desacuerdo con la misma. Alegaban, y continúan haciéndolo, que esta ley no les garantiza el derecho propietario. Sin embargo, no está claro si efectivamente esta demanda fue, en todos los casos, por mayor seguridad jurídica del legítimo propietario-productor o más bien un argumento para que algunos que alegan ser propietarios y que generalmente no trabajan sus tierras, pero las poseen para engordarlas, encuentren los mecanismos jurídicos para garantizar esos supuestos derechos. Quién sabe, lo más probable es que se trate de una combinación de ambas situaciones.

Los tres períodos de expansión de la frontera agrícola mencionados (caña de azúcar, algodón y últimamente la soya) tienen como denominador común, por lo menos inicialmente, el acceso a la tierra sin costo —o a muy bajo costo— dispuesto por la Ley de la Reforma Agraria de otorgar dotaciones gratuitas de tierras a quien las demandare para dedicarlas a labores agrícolas o pecuarias y las pusiera a trabajar en el plazo de dos años. Esta última condición muy pocas veces fue cumplida.

---

[14] Durante los cuatro años del debate nacional de esa ley, pero particularmente entre 1994-1996, el país vivió graves conflictos sociales, movilizaciones y paros cívicos de grupos empresariales, bloqueos y marchas de campesinos e indígenas, unos a favor y otros en contra de algunos aspectos de la ley. El acto de aprobación parlamentaria de la ley fue duramente confrontado por algunas organizaciones cívicas del oriente y festivamente celebrado por las organizaciones indígenas. Cuando algunos organismos multilaterales efectúan informes de los avances del proceso de ajuste estructural realizado en Bolivia desde 1985, por lo general enumeran todas las demás reformas menos la Ley de Tierras, como dando a entender que la plena liberación del mercado de tierras de Bolivia es todavía tarea pendiente.

La situación cambió a fines de la década del 80 y principios del 90, como efecto del proyecto *Low Lands*, que se convirtió en el motor que dinamizó el mercado de tierras y orientó el crecimiento de la zona de expansión. Desde el Estado y con crédito financiado por el Banco Mundial, en pleno proceso de ajuste estructural y en el auge del neoliberalismo, con el trasfondo de neutralidad de las políticas públicas, pero también con la consigna gubernamental de "exportar o morir", se estimuló la acelerada ampliación de la frontera agrícola en las tierras bajas del este.

En el marco de la nueva Ley de Tierras un nuevo sector empresarial, más experimentado, menos local y más diversificado que en los ciclos anteriores de la caña de azúcar y del algodón —inclusive con importantes aportes de capital extranjero en el caso de las grandes empresas— asumió el liderazgo y generó una dinámica sin precedentes, hasta convertir a la soya en el "grano de oro" que conquistó mercados andinos, expandió cultivos, incorporó tecnologías de punta, y se convirtió en el principal producto de exportación no tradicional del país. La soya y sus derivados dinamizaron la banca, produjeron grandes ganancias y provocaron importantes efectos multiplicadores en la economía y la sociedad nacional. Ahora, el sector oleaginoso se encuentra sumido en profunda crisis y con él toda la dinámica económica del departamento de Santa Cruz.

5. Conclusiones

1. El acceso fácil y barato a la tierra, los bajos impuestos a la tierra, la inseguridad en su derecho propietario y su uso no sostenible fueron el débil cimiento sobre el que se edificó la consigna del millón de hectáreas de soya. Diez años más tarde la fragilidad de ese modelo continúa, y no se explica solamente por dos malos años agrícolas y la caída temporal de los precios internacionales. El modelo agroexportador de la soya y de sus derivados necesita un cambio profundo. Esto lo saben y lo reconocen los principales directivos del sector. Sin embargo, la respuesta inicial de la mayoría de los productores involucrados en el complejo oleaginoso está enmarcada en los mismos parámetros de crisis pasadas en torno a otros cultivos: parecería que no se ha

aprendido suficientemente de los nefastos efectos de la crisis del algodón de los años 70 que tuvo repercusiones regionales y nacionales muy negativas.

2. La nueva dinámica económica regional del departamento de Santa Cruz, promovida principalmente por la rápida ampliación de la frontera agrícola de la zona de expansión, es al mismo tiempo causa y efecto de un nuevo ciclo productivo agropecuario en las tierras bajas de Bolivia. Este ciclo ha tenido un crecimiento vertiginoso en los últimos años (1987-1998) y ha logrado expandir la frontera agrícola en medio millón de hectáreas provocando, sin embargo, graves daños ecológicos. Como efecto de la crisis y el carácter de monocultivo del modelo, la meta del millón de hectáreas deberá esperar otros diez años y un cambio radical de conducta productiva para ser lograda en términos de sostenibilidad económica y ambiental.

3. A pesar de los importantes esfuerzos de los directivos y técnicos de ANAPO para diversificar cultivos e incorporar paquetes tecnológicos no degradantes del medio ambiente, las series históricas de rendimientos del suelo por hectárea muestran una prematura tendencia a la baja. Esto significaría que se ha iniciado una temprana fase de agotamiento de los suelos porque no se han generalizado las prácticas de rotación de cultivos ni de complementación agrícola-ganadera. Todos los productores, pequeños, medianos y grandes, nacionales o extranjeros, están obligados a invertir en el manejo y la conservación de suelos si quieren mantener o aumentar los rendimientos. Una acción concertada sobre este tema entre las superintendencias Forestal y Agraria y el INRA es imprescindible.

4. Hasta hoy la conducta de muchos productores —como lo advierten sus propios directivos— ha estado concentrada en la cantidad sembrada y no en la calidad cosechada. Como hasta 1998 había una fuerte demanda, precios internacionales muy atractivos y acceso a mercados andinos preferenciales no les preocupaba tanto mejorar la productividad. Al haber cambiado radicalmente las condiciones externas, el aumento en los rendimientos y en la eficiencia productiva exportadora son un

prerrequisito para la sostenibilidad del modelo. Si esto no ocurre en muy corto plazo, es previsible el colapso del complejo oleaginoso. Esto se aplica tanto para productores de granos como para toda la cadena agroindustrial de exportación.

5. El dinamismo de la última década (1987-1998) obedece a un exitoso impulso empresarial combinado con específicas políticas públicas inicialmente promovidas con recursos del Estado a través del proyecto *Low Lands*. Estas políticas de soporte público han vuelto a aparecer con el Programa de Reactivación Económica (PRE) gubernamental del 3 de abril de 2000 que fija reglas de juego más favorables para los productores agropecuarios y los exportadores. Sus efectos podrán ser evaluados en un par de años. Sin embargo, a dos meses de dictada la medida, el desaliento en los productores endeudados persiste porque la banca privada no está dispuesta a asumir el riesgo de reclasificar y refinanciar a deudores morosos.

6. La frágil base jurídica del derecho propietario en las tierras bajas del este nació de una combinación de enorme debilidad y corrupción institucional pública, pero al mismo tiempo, de una extendida dinámica especulativa regional con la tierra. El estudio nos da indicios de que esta especulación con la tierra en Santa Cruz, particularmente en la zona de expansión de las tierras bajas, ha disminuido pero no ha terminado. Probablemente acabará recién cuando concluya el proceso del saneamiento dentro de siete años. Por lo tanto, el saneamiento y el catastro, junto con otras políticas, son condición fundamental para fortalecer el derecho propietario de la tierra y asegurar una visión productiva de largo plazo que vincule permanentemente al productor a su tierra y lo obligue a mantenerla con permanente capacidad productiva.

7. La forma en que hasta ahora se articulan los diferentes elementos de este proceso da como resultado un modelo agroexportador de monocultivo totalmente dependiente de los niveles internacionales de precios de las materias primas a *commodities*. El futuro del modelo depende de la conquista de nuevos mercados externos, más allá de los nichos preferenciales de la

Comunidad Andina de Naciones (CAN) en las que se basó hasta el momento. Sin embargo, parece cierto que la expansión de la frontera agrícola de las tierras bajas, en el plazo inmediato, seguirá dependiendo de las necesidades de consumo de aceites y derivados en los países demandantes, particularmente de la CAN.

8. Una agresiva y visionaria dinámica agroexportadora que se centre en la conquista de mercados mucho más grandes y sostenibles en el tiempo deberá necesariamente basarse en aumentos en la productividad nacional y en mejoras en los rendimientos de la tierra. Sólo con mayor eficiencia se podrá lograr competitividad en el Mercosur y alcanzar de esa manera los mercados asiáticos. Además, Bolivia logró que la desgravación arancelaria gradual para el complejo oleaginoso en el Mercosur sea hasta el año 2014, ganando el mayor tiempo posible.

9. Se han hecho grandes avances en el ordenamiento del acceso a la tierra en la región, sin embargo, es previsible que la crisis actual despliegue una nueva fase especulativa como efecto de la imposibilidad de muchos pequeños y medianos productores para mantener la propiedad de sus predios ahora hipotecados. Aunque no hay evidencias empíricas, como resultado de la quiebra de muchos pequeños y medianos productores es posible que se produzca una segunda fase de concentración de la propiedad de la tierra, que el modelo agroexportador tienda a reducir el número de productores pequeños y medianos y que aumenten cada vez más las empresas grandes y transnacionales.

10. El modelo agroexportador de monocultivo surgió, hace una década, en medio de una enorme fragilidad de la institucionalidad pública en la administración de las tierras, dominada por la corrupción y la falta de legalidad. Esta situación ha cambiado positivamente a partir de la intervención del Consejo Nacional de Reforma Agraria y del Instituto Nacional de Colonización en 1992, de la aprobación de la Ley del INRA en 1996 y del inicio del saneamiento. Pero tres años más tarde, los productores reclaman que lamentablemente se ha perdido la oportunidad de relanzar el proceso de administración de tierras de forma más creíble, eficaz y oportuna. Los productores señalan

que pudo haberse logrado mayor impacto en la seguridad jurídica en la zona de expansión con mayor rapidez y transparencia en el mercado de tierras. Sin embargo, no todos los productores de la zona de expansión tienen claro que los más beneficiados con el saneamiento de las tierras serán ellos mismos y que la inversión en el saneamiento será muy rentable en el mediano plazo. Además el saneamiento, al fortalecer el derecho propietario, estimulará la inversión en el predio y favorecerá la sostenibilidad en el manejo de los recursos naturales.

11. El costo del saneamiento simple es muy alto[15] y se deberá estudiar formas para que disminuya. En entrevistas con directivos de los gremios, algunos productores han sugerido realizar presiones para que el Estado cubra la totalidad o parte del costo del saneamiento simple. De acuerdo a ley, únicamente el saneamiento de las TCO y el saneamiento ligado al catastro para comunidades campesinas y pequeños propietarios es cubierto por el Estado. Aunque, en rigor de verdad, está siendo cubierto íntegramente con recursos de donación de la cooperación internacional bilateral.

12. De las entrevistas de campo se deduce que algunos gremios de productores, más propiamente el de los ganaderos, dada la extensa superficie de sus haciendas y el tipo de manejo del ganado que hacen, no están muy dispuestos a realizar el saneamiento por el elevado costo que significa para ellos en particular. El valor de uso presente para las tierras agrícolas puede ser un estímulo para sanearlas, porque su productividad por hectárea es mucho mayor, pero no así el valor de uso de las tierras ganaderas que tienen un rendimiento por hectárea bastante menor. Esta tendencia a no sanear tierras ganaderas resulta de la práctica de tres años de aplicación de la Ley INRA: en la práctica *no pasa nada* si es que no sanean sus tierras.

---

[15] El Instituto Nacional de Reforma Agraria cobra una tasa de saneamiento de tres dólares por hectárea, que es el costo de la verificación de la corrección del trabajo realizado por empresas privadas. Las empresas privadas que efectúan el saneamiento calculan sus costos de acuerdo al número necesario de puntos de georeferencia. Los productores reclaman que es un costo artificialmente elevado.

Bibliografía

Acselrad, Henri; Jean-Pierre Leroy

1999 *Novas premissas da sustentabilidade democrática*. Proyecto Brasil sustentable e democrático. Cuadernos de debate. FASE Río de Janeiro-Brasil.

Afcha de La Parra, Gonzalo

1998a *Documento guía para la discusión de temas puntuales en la segunda fase del taller. Taller de análisis: el régimen tributario y el sector agropecuario*. Septiembre de 1998. La Paz, Bolivia.

1998b *El régimen tributario y el sector agropecuario*. La Paz, Bolivia.

Angelsen, Arild; David Kaimowitz

1999 *Rethinking the causes of deforestation: Lessons from economic models*. The World Bank Research Observer (February 1999).

Aponte H., Hugo

1999 Tesis de grado: *Competitividad de las exportaciones de los aceites comestibles del departamento de Santa Cruz, destinadas a los mercados de la Comunidad Andina*. Universidad Autónoma Gabriel René Moreno. Facultad de Ciencias Económicas y Financieras. Carrera de Economía. Santa Cruz, Bolivia.

Arrieta, Mario; Guadalupe Ábrego; Abel Castillo; Manuel de la Fuente

1990 *Agricultura en Santa Cruz: de la encomienda colonial a la empresa modernizada (1559 - 1985)*. La Paz, Bolivia.

Banco Mundial
1999a *Bolivia, Proyecto nacional de administración de tierras. Ayuda memoria*. 1998. La Paz, Bolivia.

1999b Informe Nº 19326-BO. *Bolivia: la Aplicación del Marco Integral de Desarrollo*.

Cámara Agropecuaria del Oriente (CAO)
1995 *Números de nuestra tierra. 1995*. Santa Cruz, Bolivia.

1999 *Cuadro: Precios referenciales de tierra en el departamento de Santa Cruz*. Diciembre de 1999.

Centro de Investigación Tropical: CIAT; Asociación de Productores de Oleaginosas y Trigo: ANAPO
1998 *Soya. Guía de recomendaciones técnicas*. Santa Cruz, Bolivia.

Claure, Vladimir
1998 *Estudio: Valores de mercado de las tierras rurales en Bolivia. Volumen I: Informe final*. UDAPSO. Ministerio de Hacienda. La Paz, Bolivia.

Comité Central Menonita
Cuadro de registro de colonias menonitas en Bolivia.

Corporación Regional de Desarrollo de Santa Cruz (CORDECRUZ)
1995 *Plan de uso del suelo PLUS*. Santa Cruz, Bolivia.

Cossío Cortez, Iván
1997 *Bolivia: Descentralización, Participación Popular y Desarrollo rural*. La Paz, Bolivia.

Decreto Supremo Nº 22148
1989 *Reglamento al impuesto de la propiedad rural. Gaceta Oficial de Bolivia Nº 1587*. La Paz, Bolivia.

Decreto Supremo Nº 24463
1997 *Gaceta Oficial de Bolivia Nº 1973*, 1997 La Paz, Bolivia.

Decreto Supremo Nº 24988
1998 *Gaceta Oficial de Bolivia Nº 2055*, 1998 La Paz, Bolivia.

Decreto Supremo Nº 25100
1998 *Instituto Nacional de Catastro. Gaceta Oficial de Bolivia Nº 2075*, 1998 La Paz, Bolivia.

Escóbar, Javier; Oswaldo Gutiérrez
1999 *Estado del debate sobre el desarrollo productivo de la región de Santa Cruz*. Serie: Documentos de trabajo Nº 18. CEDLA. La Paz, Bolivia.

Feder, Gershon; David Fenny
Land Tenure and Property Rights: Theory and Implications for Development Policy. The World Bank Economic Review. Vol. 5. Nº 1.

FEGASACRUZ
1999a *Cuadro: Pago de impuestos para el municipio de Pailón (1995 - 1996)* Santa Cruz.

1999b *Cuadro: Detalle auto avalúos por municipio. Impuesto a la propiedad de bienes inmuebles urbano y rural, gestiones 1995 y 1996.*

1999c *Cuadro: Recaudaciones tributarias de los municipios del departamento de Santa Cruz (1997 - 1998).*

1999d *Cuadro: Reporte verificación. Impuesto a la propiedad de bienes inmuebles urbano y rural, gestión 1998. Municipio de Pailón.*

Ghimire, Krishna B.
1997 *Rural Power Structures, Land Tenure Reforms and Partnership.*

Grupo Consultivo
2000 *Pilar Oportunidad. Subgrupo "Productividad y empleo". Componente "Tenencia de la Tierra".*

Hinojosa, Eduardo

2000 *Medio ambiente, recursos naturales y sostenibilidad.* Taller: Prioridades de investigación para el desarrollo de Santa Cruz. Febrero de 2000. Santa Cruz, Bolivia.

IBCE. Instituto Boliviano de Comercio Exterior

1997 *Compendio Estadístico de Exportaciones del Departamento de Santa Cruz. 1987-1996.* Santa Cruz de la Sierra, Bolivia.

INRA

1998 *Registro de empresas y personas para ejecutar levantamientos catastrales rurales. Requisitos.* La Paz, Bolivia.

Irven, Martine

1999 *Tierras, Equidad y Eficiencia. Seminario Nacional sobre Mercados de Tierras Rurales en Bolivia.* CEPAL Sep. de 1999. La Paz, Bolivia.

Kaimovitz, D.,Thiele G. y Pacheco P.

1999 *The Effects of Structural Adjustment on Deforestation and Forest Degradation in Low land Bolivia.* In World Development Vol. 27.

Madeley, J.

1996 *Trade and the poor: The impact of international trade on developing countries.* Intermediate Technology Publication. Ltd. London.

Ministerio de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural

1999 *Política nacional de desarrollo agropecuario y rural.* La Paz, Bolivia.

Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación. Viceministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios

1999a *Identificación de necesidades espaciales: TCO Ayoreo. Área Santa Teresita (Informe preliminar).* La Paz, Bolivia.

1999b *Identificación de necesidades espaciales: TCO Ayoreo. Área Rincón del Tigre (Informe preliminar).* La Paz, Bolivia.

Ministerio de Hacienda

2000a *Cuadro: Ejecución presupuestaria detallada Ingresos SIEF - SICOPE - SISTEMAS PROPIOS para el mes de diciembre, gestión 1997. Municipio de Pailón.* La Paz, Bolivia.

2000b *Cuadro: Ejecución presupuestaria detallada Ingresos SIEF - SICOPE - SISTEMAS PROPIOS para el mes de diciembre, gestión 1998. Municipio de Pailón.* La Paz, Bolivia.

Montenegro E., Diego; Álvaro Guzmán B.

1999 *Inversión y productividad en el sector agrícola-agroindustrial boliviano: Caso de la agricultura comercial período 1985-1998.* Bolivia.

Municipio de Pailón

1997a *Cuadro: Detalle de las recaudaciones del impuesto a la propiedad rural por el municipio de Pailón. 1997, 1998, 1999.* Santa Cruz, Bolivia.

1997b *Diagnóstico del municipio de Pailón.* Santa Cruz, Bolivia.

Muñoz, Jorge A.

1999 *Los Mercados de Tierras Rurales en Bolivia. Seminario Nacional sobre Mercados de Tierras Rurales en Bolivia.* CEPAL Sep. de 1999. La Paz, Bolivia.

Oficina Regional de Semillas: Santa Cruz.

______ *Boletín Informativo.* Santa Cruz, Bolivia.

Pacheco B., Diego

2000 *Trade, agriculture and environment developing countries perspective.* Londres, Inglaterra.

______ *Políticas ambientales, tierra y desarrollo agrario.* Fundación TIERRA. La Paz, Bolivia.

Pacheco B., Pablo

1998 *Estilos de desarrollo, deforestación y degradación de los bosques en las tierras bajas de Bolivia.* La Paz, Bolivia.

Paz Ballivián, Danilo; et. al.
1997 *Cuestión agraria boliviana: Presente y futuro*. La Paz, Bolivia.

Prefectura del Departamento de Santa Cruz
1996 *Memoria del PLUS*. Santa Cruz, Bolivia.

Programa para el Desarrollo Empresarial Boliviano
1999a *Lineamientos para una estrategia nacional de crecimiento para el desarrollo. Propuestas de políticas. 1998*. Santa Cruz, Bolivia.

1999b *Lineamientos para una estrategia nacional de crecimiento para el desarrollo. 1998*. Santa Cruz, Bolivia.

Proyecto DASA
1998 *Bolivia, la agricultura y el ámbito internacional*. Propuesta para el Taller internacional: Agricultura, comercio y la OMC. 15 - 18 de mayo, Ginebra. La Paz, Bolivia.

Proyecto de Desarrollo Agropecuario: Tierras Bajas del Este
1998 *Informe final de cierre. 1991-1997*. Santa Cruz, Bolivia.

Raza, Werner G.
2000 *Desarrollo sostenible en la periferia neoliberal*. La Paz, Bolivia.

Reichold, Nora Bárbara
2000 *Diagnóstico sociopolítico y cultural*. Taller: Prioridades de investigación para el desarrollo de Santa Cruz. Febrero de 2000. Santa Cruz, Bolivia.

República de Bolivia. Intevención Nacional CNRA - INC
1995 *Proyecto Nacional de Administración de tierras (PNAT). Convenio de crédito 2742-BO. Manual de implementación del proyecto*. La Paz, Bolivia.

República de Bolivia. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural
1999 *Política nacional de desarrollo agropecuario y rural*. La Paz, Bolivia.

Ribera C., Shirley; Luis Ernesto Vargas R.
1999 *Tesis de grado: "Zona de libre comercio CAN-MERCOSUR: Competitividad de la soya cruceña"*. Facultad de Ciencias Económicas y Financieras, Carrera de Economía, UAGRM. Santa Cruz, Bolivia.

Roca, Ovidio
2000 *Estructura y transformaciones económicas en Santa Cruz.* Taller: Prioridades de investigación para el desarrollo de Santa Cruz. PIEB, UAGRM, CEDURE. Feb de 2000. Santa Cruz, Bolivia.

Superintendencia Agraria
1998 *Conclusiones del Taller de Análisis: El Régimen Tributario y el Sector Agropecuario.* La Paz, Bolivia.

Unterladstaetter, Roberto
1998a *Manual para el manejo, identificación y control de maleza. Libro de campo.* Facultad de Ciencias Agrícolas, Carrera de Agronomía, UAGRM. Santa Cruz, Bolivia.

1998b *Consideraciones generales sobre el deterioro ambiental en el oriente boliviano.* Facultad de Ciencias Agrícolas, UAGRM. Fundación Simbiosis. Santa Cruz, Bolivia.

Urioste, Miguel
1998 *El impuesto a la tierra.* Fundación TIERRA. La Paz, Bolivia.

1999 *Bolivia: Reforma y resistencia en el campo (1982-1999).* Fundación TIERRA. La Paz, Bolivia.

Urioste, Miguel; Diego Pacheco
1999 *Bolivia: Mercado de tierras en un nuevo contexto (Ley INRA).* Londres, Inglaterra-La Paz, Bolivia.

Velasco, Luisa Fernanda
1998 *Proyecto: Identificación y consolidación de tierras comunitarias de origen y áreas indígenas de Bolivia. Informe Final. Pueblo indígena ayoreo. Comunidades: Santa Teresita, Guayé, Zapocó y Tobité.* La Paz, Bolivia.

Viceministerio de Presupuesto y Contaduría
Códigos, ejecuciones presupuestarias, contraloría. La Paz, Bolivia.

Wills J., Eduardo
1999 *Sector Agropecuario.* Santa Cruz, Bolivia.

ANEXO

Cuadro 1
Precios referenciales de tierra en el departamento de Santa Cruz
(En $US/ha.) Diciembre de 1999

Provincia	Sección de provincia	Precio		Observaciones
		Desmontada	Con monte	
Andrés Ibáñez	Santa Cruz de la Sierra Cotoca Porongo La Guardia El Torno	1.000 - 20.000 1.000 - 5.000 1.000 - 10.000	500 - 10.000 500 - 5.000 500 - 5.000	El precio está en función al valor catastral y abarca un radio aproximado de 35 km a la ciudad de Santa Cruz.
Warnes	Warnes	1.000 - 5.000	500 - 3.000	Depende de la proximidad a la carretera.
Zona Integrada Norte				
Ichilo	Buena Vista San Carlos Yapacaní	200 - 2.000 200 - 1.000 200 - 1.500	100 - 1.000 100 - 500 100 - 500	Depende de la proximidad a la carretera. En Buena Vista el precio está en función del valor para urbanizaciones campestres.
Sara	Portachuelo Santa Rosa del Sara	500 - 1.000 300 - 500	250 - 500 100 - 300	Depende de la proximidad a la carretera.
Obispo Santistevan	Montero Gral. Saavedra Minero	1.000 - 2.000	500 - 1.000	Depende de la proximidad a la carretera o a un centro urbano.
Área de Expansión				
Chiquitos	Pailón	500 - 1.000	100 - 500	Depende de la proximidad a la carretera.
Ñuflo de Chávez	San Julián	300 - 600	100 - 300	

(Continúa)

Cuadro 1 *(Continuación)*
Precios referenciales de tierra en el departamento de Santa Cruz (en $US/ha.) Diciembre de 1999

Provincia	Sección de provincia	Precio		Observaciones
		Desmontada	Con monte	
Zona Ganadera				
Velasco	San Ignacio San Miguel San Rafael	100 - 300 100 - 200	20 - 100 20 - 80	Depende de la proximidad a un camino o a un centro urbano.
Chiquitos	San José Roboré	100 - 300 100 - 200	20 - 80 20 - 60	Depende de la proximidad a la carretera.
Ñuflo de Chávez	Concepción San Javier	100 - 300 100 - 400	30 - 100 30 - 200	Depende de la proximidad a la carretera.
Cordillera	Lagunillas Charagua Ecabeza Cuevo Gutiérrez Camiri Boyuibe	100 - 150 100 - 300 100 - 300 100 - 200 100 - 200	10 - 20 10 - 50 20 -100 10 - 30 20 - 50	Depende de la proximidad a la carretera, a un camino o a un centro urbano. En Charagua depende de si son tierras en las colonias menonitas o próximas a ellas.
Guarayos	Ascensión de Guarayos Urubichá El Puente	100 - 300	30 - 100	Depende de la proximidad a la carretera.
Ángel Sandóval	San Matías		20 - 40 30 - 60	Zonas inundadizas. Zonas altas.

(Continúa)

Cuadro 1 *(Continuación)*
Precios referenciales de tierra en el departamento de Santa Cruz (en $US/ha.) Diciembre de 1999

Provincia	Sección de provincia	Precio		Observaciones
		Desmontada	Con monte	
Germán Bush	Puerto Suárez Puerto Quijarro		20 - 40 30 - 60	Zonas inundadizas. Zonas altas.
Zona de los valles Cruceños				
Vallegrande	Vallegrande Trigal Moro Moro Postrer Valle Pucara		30 - 100 500 - 1.000 3.000 - 7.000 8.000 - 12.000	Serranía. Valle seco. Valle húmedo sin riego. Valle húmedo con riego.
Florida	Samaipata Pampa Grande Mairána Quirusillas			
Manuel M. Caballero	Comarapa Saipina			

Nota: El costo de desmonte de una hectárea fluctúa entre 150 y 350 $US, dependiendo si es por sistema de chaqueo o mecanizado.
Fuente: Cámara Agropecuaria del Oriente.

CAPÍTULO DOS

Catastro e impuesto a la tierra en el municipio de Pailón

Andrea Urioste Estenssoro

Introducción

La nueva etapa de la Reforma Agraria boliviana, iniciada con la Ley INRA en 1996, enfrenta el desafío de abordar los problemas del país en materia de tenencia, acceso, uso y ordenamiento de tierras de manera sostenible, productiva y equitativa. Por lo tanto, existe urgencia de promover políticas de desarrollo rural que disminuyan la minifundización de la propiedad agraria en la región andina, región donde se concentra la mayor parte de la población campesina pobre, y crear mecanismos que regulen, transparentemente, la tenencia de tierras en el oriente, región donde se encuentran los mejores suelos y donde se manifiesta una alta concentración de la propiedad de la tierra e inseguridad jurídica en el derecho propietario.

En este contexto, este estudio de caso abordó el tema del ordenamiento y administración territorial, particularmente el registro de tierras y catastro rural, como condición necesaria (no única) para el éxito de toda medida de reforma agraria que suponga la reorganización del sistema de propiedad, colonización de nuevas zonas y aplicación de un sistema sencillo y eficiente de tributación de la tierra.

Varios autores coinciden en que el catastro es un instrumento de política de tierras muy importante que define los límites geográficos de las propiedades. Pero la información catastral en Bolivia continúa siendo obsoleta, pues los procesos de actualización son inoperantes o demasiado lentos. El registro público de transacciones de propiedades rurales se lleva a cabo con metodologías anticuadas y por lo general es inexistente en la mayoría de los municipios rurales del país. El

proceso de saneamiento que hoy en día lo realiza el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) se mantiene independiente del registro de la propiedad en Derechos Reales y no existe complementariedad entre las metodologías e intereses de las instituciones que manejan cada sistema por separado.

Simultáneamente, la tributación a la tierra es otro instrumento complementario de política pública muy importante que afecta el mercado de tierras, porque: a) elimina los incentivos para utilizar la tierra como un refugio de capitales, siempre y cuando se introduzcan métodos para corregir la subvaluación de las tierras para efectos tributarios; y b) apoya el desarrollo descentralizado de la recolección de los impuestos a la tierra vía municipios. Las crecientes dificultades que enfrenta la recaudación de impuestos de fuentes convencionales (por ejemplo, comercio e ingresos) indica que los tributos a la tierra están destinados a convertirse en fuentes importantes de recursos fiscales en el futuro en algunas regiones. Por fortuna, su aplicación puede ejercer efectos positivos en los mercados de tierras, exigiendo a los propietarios de grandes fundos un uso más intensivo de la tierra. Para facilitar su aceptación, en diferentes países de América Latina estos impuestos son cada vez más recaudados por las autoridades municipales y están orientados a financiar obras de beneficio local o regional. Sin embargo, para reducir los costos administrativos y de evasión, los esquemas tarifarios deben ser simples y estar basados en información catastral actualizada (Jaramillo 1997).

Desde un punto de vista estrictamente económico, se considera que el cobro efectivo del impuesto a la tierra es un elemento complementario para la movilización del mercado de tierras ya que estimularía políticas de redistribución para los pequeños propietarios. En teoría reduce el uso especulativo de las tierras y promueve su uso productivo (Binswanger y Miranda 1990).

Para el estudio de caso se escogió al municipio de Pailón, llamado la capital soyera de Bolivia, en el departamento de Santa Cruz, precisamente porque reúne las condiciones necesarias y suficientes para desarrollar un sistema de información sobre tierras, catastro e impuesto a la tierra.

1. Instrumentos para la administración de tierras[1] y sistemas tributarios

El catastro es una forma de registro público de datos de la propiedad dentro de un determinado país o región basado en la delimitación de éstas, tales propiedades están sistemáticamente identificadas por medio de algunas designaciones de separación. Las delineaciones de las propiedades y la identificación de las parcelas son normalmente mostradas en mapas a escala. En esencia, el catastro es un sistema de descripción de unidades de tierra (parcelas) dentro de un área. En los registros, la información más esencial es la identificación del número y el área de la parcela, usualmente diferenciada por el tipo de uso de la tierra.

Es importante resaltar que la definición de catastro puede aplicarse a cualquiera de estas posibilidades (Hendrix 1995: 41): a) catastro físico, que describe la propiedad: sus linderos, topología y cursos de agua; b) catastro fiscal, que describe el valor del predio y su actualización tributaria; y c) catastro jurídico, que es equivalente al registro predial o Registro Público y que describe a quién pertenece una parcela y con qué títulos.

En forma general, el catastro puede ayudar en el sentido de otorgar: a) mejor información para la planificación y la administración, tomando en cuenta que para planificar el desarrollo de la tierra se debe conocer elementos básicos concernientes a la tierra, tales como propiedad, derechos y títulos existentes; b) mejor especificación de los derechos y más seguridad debido a que el registro de tierras puede definir el actual derecho y dejar afuera la inseguridad; y c) mayores posibilidades de un desarrollo financiero en razón a que el acceso al crédito de la banca comercial es una de las mayores razones argumentadas para desarrollar un sistema de registro de tierras y que muchas de las instituciones financieras insisten en requisitos como los títulos de propiedad de las tierras antes de otorgar el crédito.

---

1 Para ampliar esta información véase: Larsson Gerhard (1991), *Land Registration and Cadastral Systems, tools for land information and management*. Longman Scientific & Technical. Gran Bretaña.

En muchos países una información precisa es básica para: a) mejorar las bases para la valuación de la tierra y su tributación; b) crear un sistema de tributación más justo; y c) crear beneficios administrativos. Aunque entre sus desventajas más importantes se ha detectado que su implementación y manutención implica un alto costo institucional y financiero.

Se han sugerido muchos sistemas tributarios para inducir una redistribución de la tierra, desde elevadas tasas de imposición para las tierras incultas o cultivadas extensivamente (suponiendo que esas tierras se encuentran principalmente en los latifundios), hasta un impuesto sobre la tierra sumamente progresivo basado en la extensión de la propiedad. Las tasas muy progresivas, basadas en el tamaño de la propiedad y aplicadas por un organismo con las debidas atribuciones y empeño por recaudar impuestos, pueden inducir a los propietarios a disminuir el tamaño de sus propiedades. Sin embargo, en este punto suele discutirse el problema de la equidad en los avalúos.

Dada la complejidad y costo de un levantamiento catastral, puede que éste sea pospuesto. A este respecto, se sugiere a menudo que en lugar de usar el valor de la tierra se calcule el valor de la producción potencial de la tierra y se use esta cifra presunta como base de los avalúos. Sin embargo, para ello son también necesarios muchos técnicos preparados que determinen ese valor potencial de la tierra. Como una alternativa, se propone el procedimiento siguiente: que el dueño mismo determine el valor de su propiedad (autoavalúo) y que ese valor sea empleado tanto por la autoridad tributaria como por la encargada de Reforma Agraria. Es importante resaltar que esto no quiere decir que sean innecesarios los catastros, sólo se pretende señalar que pueden iniciarse reformas en el impuesto territorial aunque no hayan tales catastros (Gregory 1969: 532).

Ciertamente que la tributación de la tierra no resuelve los problemas agrarios. Sin embargo, es una medida que aplicada eficientemente disminuye la especulación de las tierras y crea algunas condiciones para que los campesinos pobres exentos de este impuesto, amparados en medidas que sustenten sus demandas, tengan mayores posibilidades de acceso a nuevas tierras (Wald 1969: 516-518).

El impuesto a la tierra ha sido considerado con frecuencia como una posible solución a los problemas de la subutilización de la tierra en los países de la región. Existen buenos argumentos económicos para su adopción (Skinner 1991). Un impuesto sobre un factor fijo como la tierra no ocasiona mayores distorsiones a la utilización eficiente de insumos variables y tiene la virtud de incentivar un aumento en la productividad en las tierras subexplotadas (Brandao y Feder 1994, Binswanger *et al.* 1995). Una fuente importante para incrementar los ingresos de los municipios rurales son los impuestos basados en la tierra. El impuesto a la tierra tiene un gran potencial como recolector de ingresos ya que la tierra tiene una oferta fija. Además, el impuesto a la tierra ha disfrutado del más distinguido pedigrí en la literatura teórica desde David Ricardo. Por ejemplo, Newbery (1987: 381) anota que "la eficiencia del impuesto a la tierra no está en duda", mientras que Lewis (1984: 167) escribe "es tal el impacto del impuesto a la tierra en el incremento del mercadeo de las tierras que explica la atracción de varios economistas".

La valuación de las tierras es el principal problema del impuesto a la tierra y crea un vínculo muy débil entre la literatura teórica y su aplicación en la realidad. Los propietarios de tierras tienen todos los incentivos para subvalorar sus tierras y el costo administrativo de asegurar que esto no suceda es mayor al beneficio esperado de la recaudación del impuesto municipal. En palabras de Skinner, el costo administrativo de valuar las tierras es el defecto más importante del impuesto a la tierra. A este respecto, se identifica a los gobiernos locales como una alternativa para cortar con la declinación del uso de este instrumento. Las dificultades en la recaudación de este impuesto pueden verse reducidas si son administradas localmente (Skinner 1999: 352-354).

2. Descripción de la problemática en Bolivia

2.1. Registros públicos y catastro

Bajo el concepto de integralidad y unidad técnica de la función catastral urbana y rural se crea el Sistema Nacional de Catastro, integrado por los siguientes componentes: Instituto Nacional de

Catastro (INC), Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), gobiernos municipales y registros públicos (DS 25100).

La principal misión institucional del INC es la de planificar, ejecutar, normar y mantener actualizado el sistema de Catastro Urbano. Pero al mismo tiempo tiene entre sus atribuciones coordinar la aplicación de los sistemas catastrales con el INRA, los gobiernos municipales y los registros públicos con el objetivo de procurar la armonización y unificación nacional. Entonces, el INRA es el encargado de la ejecución, formación, mantenimiento y actualización del Catastro Rural. Como está estipulado en la Ley Orgánica de Municipalidades, los gobiernos municipales tienen la atribución de administrar los instrumentos reguladores del Sistema de Catastro Urbano y no así del Catastro Rural. En el caso de este último, los gobiernos municipales rurales podrán coordinar con el INC y el INRA la administración de estos sistemas catastrales.

Existe diferencia conceptual de enfoque y de propósito entre el catastro y los registro públicos. Estas diferencias están reflejadas en la forma de organización de las estructuras de catastro y el sistema de registros públicos. En Bolivia, es el Registro de Derechos Reales el que se hace cargo del registro de los bienes inmuebles urbanos y rurales, mientras que el catastro es responsabilidad del INC bajo un sistema institucional nacional y del INRA más específicamente, pudiendo estos registros públicos ser regionales o locales. Investigaciones hechas por el Departamento Internacional de Catastro y Registro de Tierras (*Bureau of the International Office of Cadastres and Land Record)* en Londres, Inglaterra, muestran que prácticamente todos los países con catastro también tienen un sistema de registro de tierras y que la propiedad está registrada en el catastro y no en un registro público separado. Esto significa que ese tipo de catastro es más completo. Contrariamente, en Bolivia el registro de los títulos de propiedad es prácticamente independiente del catastro, lo cual es un problema.

A la luz de lo analizado anteriormente parece pertinente acoger la recomendación de la empresa Kadaster, encargada de hacer el saneamiento al catastro en el departamento de Chuquisaca, de fusionar el catastro en una sola institución nacional.

2.2. El saneamiento de la propiedad agraria

La Ley INRA dispone el saneamiento de la propiedad agraria, entendido como un procedimiento técnico-jurídico transitorio destinado a regularizar y perfeccionar el derecho de propiedad agraria, el cual se ejecuta de oficio o a pedido de parte.[2] Bolivia cuenta con una superficie aproximada de 109 millones de ha., de las cuales aproximadamente 54 millones son áreas de vocación agrícola y ganadera que requieren de saneamiento.[3]

Una misión de supervisión del Banco Mundial visitó Bolivia entre el 4 y el 12 de octubre de 1999 con el objetivo principal de revisar la implementación del Proyecto de Administración de Tierras (PNAT) ejecutado por INYPSA. En términos de las metas programadas, el informe señala que el proyecto no ha avanzado en los siguientes aspectos:[4]

1. El catastro rural legal cubre dos millones de hectáreas en lugar de tres millones.

2. El número de las resoluciones supremas otorgadas para concluir el saneamiento técnico-jurídico es muy reducido. Existen retrasos significativos en las firmas de las resoluciones supremas debido a que la Presidencia de la República y el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación están involucrados en el proceso de saneamiento técnico-jurídico.

---

[2] La Ley INRA dispone la realización del saneamiento en tres modalidades: a) Saneamiento Simple (SAN-SIM), b) Saneamiento Integrado al Catastro Rural Legal (CAT-SAN) y c) Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen (SAN-TCO).

[3] Actualmente en el país se vienen realizando algunos saneamientos bajo la modalidad de CAT-SAN. Es el caso del ejecutado por la empresa Kadaster en el departamento de Chuquisaca sobre una superficie de 3,1 millones de ha.; asimismo aproximadamente tres millones de ha. están siendo ejecutadas por el Consorcio INYPSA (Informes y Proyectos), CADIC y DICARTU. Este contrato comprende las zonas de Caranavi, Palos Blancos e Ixiamas en el departamento de La Paz; San Pedro, San Julián, Pailón, Ipita, Gutiérrez y Lagunillas en el departamento de Santa Cruz y Puerto Villarroel en el departamento de Cochabamba.

[4] Banco Mundial, *Bolivia Proyecto Nacional de Administración de Tierras (PNAT). Misión de supervisión de medio término*, 1999.

3. Todavía no existen títulos saneados inscritos en el Registro Catastral Legal. La razón está en que Derechos Reales todavía no ha recibido títulos saneados por los retrasos en las firmas de las resoluciones supremas.

4. El número de familias beneficiarias de asentamientos humanos es muy limitado. El INRA no tiene la capacidad para establecer asentamientos humanos a nivel operacional.

5. Existe retraso de casi un año en la entrega del sistema de información por parte de INYPSA.

6. Falta todavía definir la responsabilidad institucional para el mantenimiento del catastro.[5]

7. En septiembre del 1999, INYPSA había ejecutado las mediciones de campo y encuestas catastrales de 1,3 millones de ha., lo que representa un total de 13.500 propiedades. INYPSA ha previsto terminar el mapeo, medición y encuesta catastral y exposición pública de por lo menos dos millones de ha. (14.000 propiedades) antes de finales de mayo del 2000. Esto presenta un atraso de seis meses en comparación a la fecha del contrato.

8. Hasta la fecha, el INRA ha saneado 2.600 propiedades que comprenden esencialmente pequeñas propiedades. Sólo existen 300 propiedades con resoluciones administrativas y 800 proyectos de resoluciones supremas que se quedan en el ministerio. Hay 214 beneficiarios notificados de la resolución administrativa que establece el precio de adjudicación que aceptaron. De ellos únicamente 69 pagaron.

9. Se ha realizado un saneamiento simple (SAN-SIM) de oficio de 277.000 ha. para asentamientos humanos. En la actualidad,

---

[5] Es importante definir una responsabilidad para la manutención del catastro de tal manera que se reduzcan los costos de transacción de los usuarios para obtener la cobertura más amplia de las propiedades registradas. Derechos Reales puede incrementar sus recursos al prestar este servicio, y puede evitarse tener que realizar un mantenimiento masivo del catastro rural legal, que implica costos mucho mayores.

empresas financiadas por el Banco Mundial y por otras entidades se encuentran trabajando en el SAN-SIM de oficio en más de 1,4 millones de ha. Se han saneado sólo tres propiedades que equivalen a 30 ha. Un solo título fue emitido hasta la fecha.

2.3. Sistema tributario rural

El Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles Rurales (IPBI-R) grava a la propiedad inmueble urbana y rural ubicada dentro de la jurisdicción municipal cualquiera sea el uso que se le dé o el fin al que esté destinada. Este impuesto fue incorporado a la Ley Tributaria No. 843, mediante la Ley No. 1606 de 1994 en sustitución al Impuesto a la Renta Presunta de Propiedades de Bienes (IRPPB)[6] en sus capítulos de Impuesto a la Propiedad Rural e Impuesto a la Propiedad Urbana. Esta situación se origina en la necesidad de compatibilizar el régimen tributario con los cambios introducidos con la promulgación de la Ley de Participación Popular referentes a la municipalización del territorio nacional y al cambio de dominio tributario de los impuestos que gravan a la propiedad.

La Ley de Participación Popular, en su artículo 19, hace una clasificación de los ingresos del Estado y de los ingresos municipales y establece que el impuesto a la propiedad rural (IPBI-R) es ingreso municipal y la totalidad de las rentas municipales son de dominio exclusivo de los gobiernos municipales, los que son responsables de recaudarlas e invertirlas de acuerdo al presupuesto municipal.

Posteriormente, la Ley No. 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria (SNRA), promulgada el 18 de octubre de 1996, en su artículo cuarto hace una diferenciación entre inmuebles urbanos y rurales para el pago de impuestos, y se deduce en un 50% las alícuotas urbanas para el pago del impuesto rural.

Las unidades agropecuarias sujetas a este impuesto o base imponible son, solamente la mediana y grande propiedad. Las

[6] El IRPPB incluía el Impuesto a la Propiedad Rural, el Impuesto a los Inmuebles Urbanos y el Impuesto a Vehículos Automotores, Motonaves y Aeronaves.

superficies máximas de las exenciones a la pequeña propiedad campesina en el departamento de Santa Cruz son: 50 ha. para la propiedad agrícola y 500 ha. para la propiedad ganadera. El origen imponible, en este caso, es el monto declarado por el propietario bajo la característica de declaración jurada, éste mecanismo es conocido como autoavalúo.[7]

Asimismo, existe otro impuesto que grava a la actividad económica de las unidades productivas agropecuarias: el Régimen Agropecuario Unificado (RAU), creado mediante DS 24463 de diciembre de 1996 en sustitución del Régimen Tributario Unificado (RTRU). El RAU es un impuesto nacional que grava la actividad comercial del sector agropecuario, aplicando una cuota fija por hectárea cultivada o de pastoreo. La pequeña propiedad está exenta del RAU salvo que en ella se practiquen total o parcialmente las actividades de avicultura, apicultura, floricultura, cunicultura y piscicultura.

2.4. El rol de los municipios

En términos generales, las funciones legalmente asignadas a las municipalidades latinoamericanas tienen puntos comunes. Un primer grupo de funciones propias o privativas son fundamentalmente las relacionadas con la prestación de servicios públicos locales (acueducto, alcantarillado, energía eléctrica, teléfono, etc.). Un segundo grupo

---

[7] Según el DS 24988 del año 1998 el inmueble rural a ser objeto de tributación se realiza sin tomar en cuenta las inversiones ni mejoras hechas en la propiedad del área rural, disposición que alcanza el pago de impuestos de los años 1995 y 1996. Un año después, el 23 de marzo de 1999, este decreto se consolida en la Ley No. 1962 en su artículo tercero, y se extiende para el pago del RAU y del IPBI-R por las gestiones 97 y 98 que deberán ser pagadas hasta el 31 de diciembre del año 2000. De la misma forma, en abril de 2000 se aprobó la Ley de Reactivación que en su artículo 40 dice: "Se sustituye el numeral I del artículo 4to de la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria (SNRA) No. 1715, por lo siguiente: La Base Imponible para la liquidación del impuesto que grava la propiedad inmueble agraria será la que establezca el propietario de acuerdo al valor que éste le atribuya a su inmueble. Este valor no contemplará las inversiones y mejoras introducidas en el predio cuando éstas hayan sido destinadas a la producción agropecuaria. En lo demás, *se aplicarán las normas comunes de dicho impuesto*". Con esta disposición legal se transformó la naturaleza inicial de la Ley del INRA.

contiene las funciones relacionadas con el aprovisionamiento de servicios sociales tales como la educación, salud, vivienda cultura y bienestar social, entre otros. Un tercer grupo de funciones, no siempre reconocido, es el relacionado con la promoción del desarrollo económico local que incluye el planeamiento, ordenamiento territorial y la generación de recursos propios (Aghón 1998: 75).

El impuesto territorial es el instrumento más adecuado para captar los incrementos de valor de los inmuebles, pero el problema crece cuando los municipios, como es el caso de Bolivia, se convierten en meros espectadores del proceso de recaudación y cuando éstos desconocen los criterios considerados para fijar los avalúos de los inmuebles, determinación de los montos exentos, incorporación de nuevos inmuebles, cambio de destino, ampliaciones, condonación de tributos y fiscalización; y tampoco disponen de las facultades para realizar los cobros judiciales del impuesto.

Existe evidencia de ciertos municipios con alta dependencia de las transferencias del gobierno central, lo que crea pasividad financiera y falta de autonomía. Otro tipo de transferencias discrecionales son aquellas en las cuales los gobiernos financian la realización de programas específicos a nivel local. En este caso, el gobierno central define las características del programa, forma de asignación y tipo de beneficio. El gobierno local se limita a ser un ente administrador o proveedor de este programa. Es decir, se trata de transferencias condicionadas sin posibilidad de usos alternativos.

A cinco años de promulgación de la Ley de Participación Popular, y de acuerdo a diferentes evaluaciones realizadas por el Viceministerio de Participación Popular (Thévoz y Porcel 1998), la situación financiera de los municipios, especialmente los rurales, mejoró de manera absoluta y particular. Sin embargo, esta mejoría podría ser temporal si pensamos en términos relativos a la distribución de los recursos entre zonas urbanas y rurales. Los municipios urbanos se benefician más, por un lado porque reciben ingresos por coparticipación y, por otro, porque son los únicos beneficiarios de las recaudaciones por concepto de impuestos municipales. Los municipios rurales no tienen capacidad administrativa para poder recaudar recursos bajo el concepto de impuestos locales.

3. La problemática en el municipio de Pailón[8]

El municipio de Pailón se encuentra ubicado al este de la cuidad de Santa Cruz, en la provincia Chiquitos, con una extensión de 8.128,20 km^2. La topografía de Pailón es plana y el clima es cálido y está catalogado como la capital soyera del país. El principal cultivo de exportación es la soya, los productos para consumo doméstico son la carne, maíz, trigo, arroz y frejol. La agricultura y la ganadería generan la mayor parte de las fuentes de trabajo. La mano de obra es un recurso disponible en la zona, por cuanto una cantidad de productores de las comunidades prestan sus servicios de mano de obra a los grandes productores y especialmente a los menonitas en temporada de invierno. Se generan empleos en desmotadoras y silos de acopio de granos que se encuentran diseminados por todo el municipio. Los productores esperan que para el año 2002 el país sea autosuficiente en la producción de soya, mediante su cultivo en esa zona.

El municipio es un nudo de interrelación entre Beni, Santa Cruz, Puerto Quijarro, la República del Paraguay y el occidente del país con la importación y exportación de productos. Al sur del municipio pasa el gasoducto al Brasil.

Las actividades económico-productivas de la región están estrechamente vinculadas a la tenencia de la tierra. La mayor cantidad de tierra está en manos de medianos y grandes productores que combinan la ganadería y la agricultura para su explotación. Están organizados en asociaciones de productores y utilizan maquinaria agrícola y tecnología de punta y cuentan con asistencia técnica permanente.

---

[8] El método de investigación para el estudio de caso fue el de entrevistas a informantes claves las cuales fueron dirigidas a productores pequeños, grandes y medianos, autoridades municipales y a entidades recaudadoras del impuesto territorial, que a su vez conforman asociaciones de productores agropecuarios, la Asociación de Productores de Oleaginosas y Trigo (ANAPO) y la Federación de Ganaderos de Santa Cruz (Fegasacruz). Las entrevistas se realizaron tanto en el municipio de Pailón como en la ciudad de Santa Cruz.

3.1. Seguridad en el derecho de propiedad de la tierra, catastro y saneamiento

La realización de entrevistas a informantes claves permitió identificar el grado de conocimiento de los actores locales sobre el proceso de saneamiento y catastro INRA, tomando en cuenta los importantes avances de este proceso en el municipio de Pailón.[9] El aspecto más relevante para los productores medianos se centra en la seguridad del derecho de propiedad de las tierras, y es notorio verificar cómo los productores entrevistados coinciden en afirmar que la Ley INRA otorga seguridad sobre el derecho propietario de las tierras y que es una ley que obliga a trabajar la tierra, mientras que los problemas que los propietarios hoy enfrentan en este tema se debe a que la aplicación de la ley no es correcta, es muy lenta o las instituciones encargadas no están funcionando como deberían hacerlo. También se destaca que la gran mayoría identifica al saneamiento y al catastro paralelamente. En las zonas donde el INRA está haciendo saneamiento al catastro (CAT-SAN), algunos propietarios no saben si tienen que pagar por ello o no. Por otra parte el trabajo de levantamiento catastral realizado por la empresa española INYPSA es calificado de demasiado lento en algunos casos y en otros de discontinuo.

Las autoridades municipales manifiestan la defensa de sus intereses como representantes del municipio. Aseguran que la alcaldía en particular sí está en la capacidad de administrar sus recursos y ofrecer servicios a los pobladores, es más, se afirma que se distingue por su estabilidad institucional.

---

9 En el municipio de Pailón se está implementando un sistema catastral que forma parte del trabajo que la empresa española INYPSA realiza con financiamiento del Banco Mundial bajo el Programa Nacional de Administración de Tierras (PNAT), programa que fue impulsado por el INRA. En el municipio de Pailón el catastro se encuentra en la etapa de colocación de puntos geodésicos, etapa que implica la realización del catastro físico definido anteriormente. Pero la fase técnico-jurídica, que es la más importante porque es mediante ella que se logra determinar la situación jurídica de las parcelas y en última instancia se logra la seguridad del derecho de propiedad, no se había implementado hasta enero del año 2000.

Sin embargo, aunque exista conciencia de sus potenciales beneficios, el levantamiento catastral en el municipio se encuentra paralizado y se asume la responsabilidad de este retraso, ya que en palabras de presidente del Concejo: " fue un fracaso no haber podido implementar un sistema de catastro, no obstante de ser el primer proyecto planificado por el municipio...". Se da una gran importancia al catastro como instrumento para administrar desde el municipio.

Finalmente, los productores encuentran que las ventajas del catastro se concentran en los beneficios que ellos mismos reciben individualmente, como ser que da mayor seguridad y protección al propietario, fortalece los derechos de propiedad de la tierra y permite mayor acceso a créditos bancarios, en último lugar se encuentran las ventajas relacionadas con impuestos e ingresos municipales. Por su lado, las autoridades municipales afirman que las ventajas más importantes del catastro son que incrementa los ingresos del municipio, ayuda a fijar con más claridad los valores de las tierras y hace que el sistema de impuestos sea más eficiente.

Se observa una clara diferencia de opiniones entre ambos sectores porque el municipio de Pailón se caracteriza por ser una zona de alto conflicto por sobreposiciones de derechos propietarios territoriales. Esto determina que el problema central de los productores de esta zona sea la seguridad del derecho propietario. Por esto, las ventajas del catastro físico que actualmente se está implementando en Pailón están relacionadas por los productores agropecuarios en primer lugar con la certificación de la propiedad de la tierra y el saneamiento de la situación jurídica de las posesiones y recién, en un cuarto y quinto lugar, se encuentran las ventajas relacionadas con las recaudaciones impositivas. Mientras el proceso de saneamiento y titulación de tierras no concluya el problema de la seguridad en el derecho de propiedad seguirá siendo el tema de más urgencia para los productores del municipio.

El tema de catastro es identificado por todos los entrevistados, son conscientes de sus beneficios y se dan cuenta que para que la tributación a la propiedad sea más eficiente se necesita un adecuado catastro rural junto a un adecuado aparato administrativo de recaudación y fiscalización. Pero la principal función que los

propietarios le atribuyen es que ofrece seguridad jurídica. Son sólo las autoridades del municipio las que identifican como principal beneficio del catastro el incremento de los ingresos municipales.

3.2. Impuesto a la propiedad rural, sistema de autoavalúo, mejoras y reversión

Cuando se discutió la Ley INRA entre 1994 y 1996, uno de los temas más resistidos por los propietarios de las tierras bajas fue precisamente el del impuesto a la tierra. El pago de este impuesto fue establecido 10 años antes, en 1986, cuando se aprobó la Ley Tributaria No. 843. Sin embargo, aun cuando se hicieron tibios intentos de cobrarlo a través de los gremios de productores como agentes de cobranza, los montos efectivamente recaudados fueron muy bajos. Su cobranza comenzó a ser relevante y extendida recién después de aprobada la Ley del INRA, porque esta ley estableció por primera vez un vínculo entre el derecho propietario y el pago del impuesto.[10]

El principio básico de este impuesto es el autoavalúo que lo fija el mismo propietario. Sin embargo, en Bolivia ésta no es una práctica extendida. No hay tradición de autoavaluar los bienes, mucho menos los rurales. Los propietarios de tierras prefieren que el Estado les fije un determinado valor y luego entablar negociaciones y presionar para bajar al mínimo el monto del impuesto. Además, como originalmente la tierra fue obtenida gratuitamente del Estado, no había parámetros reales para la fijación del precio. Con el *boom* de la soya y el crecimiento de la frontera agrícola en la zona de expansión, que indujo a prácticas especulativas, los precios de la tierra tuvieron un fuerte incremento, pero no así el monto pagado por concepto de impuesto sobre la propiedad de la tierra. Como se ha visto ya, esta marcada tendencia al alza del precio de la tierra fue determinada por la alta demanda de nuevos compradores, especialmente brasileños, hasta 1998.

ANAPO y Fegasacruz son entidades gremiales que defienden los derechos de los productores del departamento de Santa Cruz. Entre

---

[10] El no pago del impuesto a la propiedad de la tierra por dos gestiones consecutivas es prueba de que la tierra no se está trabajando, se presume su abandono y por tanto procede su reversión al Estado.

los servicios que prestan se encuentra el de capacitar y asesorar a los propietarios en el tema impositivo, además de recaudar el IPBI-R y desde abril de 1999, comenzó una campaña de información sobre la forma de pago del impuesto al RAU, que es un impuesto nacional. La recaudación fue concedida por el municipio a estas entidades por la facilidad que ellas tienen para hacerlo. Entre estas dos instituciones se recaudaron diez millones de bolivianos para las gestiones 1995 y 1996 (jefe del Departamento de Tributación de Fegasacruz 1999). La función principal es esclarecer el marco normativo y tributario que es muy confuso: "...la Ley 843 tiene muchos vacíos, la propiedad rural no está claramente identificada..." (gerente de ANAPO 1999).

Entre los problemas que enfrentan en esta labor de asesoramiento está el cambio frecuente de autoridades, lo que impide una adecuada coordinación entre estas entidades y dificulta el trabajo de acercamiento a los municipios. Por otro lado, está la tarea de informar a los pequeños productores que se dedican a una actividad intensiva y comercial, como la floricultura, que deben pagar el IPBI-R y el RAU y no lo hacen, refugiándose en su condición de pequeños productores, sin comprender que toda actividad comercial, por más que se realice dentro de los parámetros de pequeña propiedad debe pagar estos impuestos.

Como los municipios rurales fueron recién creados en 1994 con la Ley de Participación Popular, los gremios de productores (ANAPO y Fegasacruz) argumentaron que no tenían la capacidad para colectar el impuesto con eficiencia y transparencia. Para los gremios es muy importante desempeñar la labor de colecturía del impuesto porque de esa manera saben cuánta cantidad de tierra declara poseer cada afiliado, cuál es el monto del impuesto que paga y quiénes son los que no lo hacen. De ese modo —afirman los directivos de los gremios— los precios de la tierra se uniformizan por subzonas y la tenencia de la tierra se hace más transparente.

El impuesto a la propiedad rural se ha convertido en un tema de particular preocupación. Pero el descontento se presenta cuando estos productores no ven que los impuestos que pagan sean reinvertidos en el área rural. Una demanda colectiva es la construcción de caminos aledaños y el mantenimiento de los caminos troncales ya

existentes. Una queja común es que ellos mismos son los que terminan construyendo e invirtiendo en dichos caminos.

En otros casos, se constató que el pago del impuesto es motivado solamente porque es solicitado como requisito por la banca comercial para otorgar créditos o porque en la región existen problemas de sobreposiciones de los derechos territoriales o algunos propietarios no poseen títulos de propiedad o están en proceso de adquirirlos.

El sistema de autoavalúo es considerado por algunos entrevistados como adecuado. Sin embargo, es también denominado como tramposo, ya que al declarar el valor de la tierra, el propietario debe tomar la decisión de incluir o no las mejoras. Se observan dos diferentes opiniones respecto a este sistema. Por un lado, las autoridades municipales se oponen a este sistema aduciendo que no es el más adecuado ni el más eficiente y que sólo funciona bien donde existe conciencia tributaria y Bolivia se caracteriza por tener altos niveles de evasión tributaria. La propuesta, en este sentido, es implementar un sistema de catastración dirigido por el municipio para que se establezcan los valores reales de las propiedades. Por otro lado, existe el criterio de que este sistema es adecuado y que el pago de este impuesto no representa una carga muy alta para los productores, además certifica que uno es propietario de la tierra puesto que hay la posibilidad (no legal) de que otro productor se adueñe de una propiedad en conflicto de sobreposición sólo por el pago de este impuesto.

El método utilizado actualmente por ANAPO para detectar evasores es observar la media de los valores declarados por zonas. De esta forma los valores que se desvíen en montos considerables son objeto de observación. De todas maneras esta media puede estar muy por debajo de la media real, pero sirve para detectar a los que están subvalorando sus tierras incluso por debajo de esa media.

Con relación a lo anterior, existen variables que ayudan a determinar el valor real de una propiedad rural (Larsson 1991). En orden de importancia, fueron identificadas las siguientes: a) la ubicación exacta de la tierra, b) el tipo de actividad que se realiza en ella, c) la productividad de la tierra, d) el tipo de documento que asegure la propiedad de la tierra, las construcciones que tiene (para

obtener ventajas fiscales) y los caminos de acceso y, finalmente, e) los límites de cada propiedad, que en algunos casos se los define con los vecinos; otros elementos como electrificación y zoneamiento agrícola fueron identificados también como necesarios.

Los entrevistados rechazaron unánimemente la reversión de la tierra a causa de su abandono, presumido por el no pago del impuesto territorial durante dos gestiones consecutivas. En todos los casos se considera una medida excesivamente dura y es comparada con lo que sucede con los impuestos urbanos, en los cuales en caso de evasión solamente se pagan multas. Por eso se afirma que deberían existir prórrogas en casos de crisis económicas que afecten a los productores agropecuarios. De esta forma, debería haber un proceso progresivo que implique multas en un inicio y termine en la reversión en caso que sea necesario.

Con relación al tema de la recaudación de este impuesto, se verificó una evidente inclinación para que sean los municipios los que lo recauden, ya que es un impuesto local y su reinversión está en manos de las alcaldías. De todas maneras esta percepción varía de municipio a municipio.

La labor que hasta ahora han tenido las asociaciones de productores como entidades recaudadoras es catalogada de buena. Pese a que se afirma que la mayoría de los municipios rurales no tienen la capacidad administrativa para recaudar recursos bajo el concepto de impuestos locales (Thévoz y Porcel 1998), esta situación parece estar cada vez más lejos en el caso de los municipios en las zonas de expansión e integrada de Santa Cruz. Particularmente el municipio de Pailón presenta ciertas condiciones de estabilidad financiera que podrían ser mejoradas en un futuro cercano.

3.3. El pago del impuesto a la tierra

Como fuente principal de información sobre el pago del impuesto a la tierra se accedió a las listas de contribuciones por este impuesto tanto de ANAPO como de Fegasacruz, proporcionadas por la alcaldía del municipio de Pailón. A partir de esta información se realizó el análisis siguiente:

El Cuadro 1 muestra cuatro categorías de contribuyentes que fueron agrupados de acuerdo a los rangos de valor de la propiedad inmueble establecidos en la Ley No. 843. A partir de esta clasificación se puede diferenciar entre los tres tipos de propietarios: por ejemplo, los propietarios más chicos son los que declaran propiedades valoradas entre 0 y 200.000 Bs y los más grandes son los que declaran propiedades que valen por encima de 600.000 Bs.

Por una parte, se obtuvo el promedio de superficies por predio declaradas para cada una de las categorías o tipos de contribuyentes. Luego, se obtuvo el valor promedio declarado por hectárea (autoavalúo por hectárea) y el impuesto promedio por predio pagado por cada categoría de contribuyente. El monto total aproximado de recaudaciones por concepto del impuesto a la tierra en el municipio de Pailón, en base a información del propio municipio, en los años 1997, 1998 y primer semestre de 1999 por las gestiones retrasadas de 1995 y 1996 asciende a Bs 1.822.622.

Cuadro 1
Pailón: Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles Rurales (IPBI-R)
Gestiones 1995 y 1996, en Bs.

Rangos de valor de la propiedad	Superficie promedio por predio (en ha.)	Promedio de autoavalúo por hectárea	Impuesto promedio por predio	Impuesto promedio por hectárea
0 a 200.000	268	680	173	0,6
200.000 a 400.000	1.303	446	819	0,6
400.000 a 600.000	1.916	428	1.438	0,8
600.000 a....	3.514	788	6.675	1,9
Total Pailón	**1.750**	**586**	**2.276**	**1,3**

Fuente: Elaboración propia en base a datos la alcaldía del municipio de Pailón.

En el Cuadro es posible advertir que las propiedades más pequeñas declaran valores por hectárea significativamente altos en

comparación con el resto de los propietarios. La superficie promedio obtenida parece ser una cifra subestimada, por esto es importante mencionar que, particularmente en el caso de las propiedades con valores superiores a Bs 600.000, se puede encontrar más de una propiedad a nombre de un mismo propietario y en algunos casos el número de propiedades llega hasta 12, como es el de la empresa agrícola DESA S.A., que sumadas resultarían en una propiedad con una superficie de 9.334 ha.

A modo de contrastar el autoavalúo de los propietarios con el precio de venta de las propiedades en el municipio de Pailón, se accedió a la información de un documento elaborado por UDAPSO, en el cual se observa un estudio de precios de mercado de las tierras agropecuarias de Bolivia. Allí se advierte que el precio de mercado de una tierra no desmontada es en promedio de 349 dólares por hectárea, mientras que una propiedad desmontada tiene un precio promedio de venta de 628 dólares por hectárea (Claure 1998). Por otro lado, se tiene información de otro estudio elaborado para la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) que ayuda a corroborar lo anterior: en la zona de expansión de Santa Cruz (Pailón se encuentra en esta zona) el precio de venta de una propiedad con monte oscila entre 100 y 500 dólares por hectárea, mientras que una propiedad completamente nivelada puede llegar a costar hasta 1.500 dólares por hectárea (Muñoz 1999). Esta información es útil para comparar la diferencias entre el autoavalúo declarado por los propietarios para fines fiscales (586 Bs por hectárea) con los precios reales de venta.

El dato más alarmante del Cuadro es el monto de impuesto promedio por hectárea: el productor agropecuario del municipio de Pailón paga un boliviano con 30 centavos una vez al año.

La carga del impuesto varía según el valor de la tierra, y el valor varía según la ubicación de la tierra respecto de los centros poblados y carreteras, de la calidad de esta infraestructura vial y de la presión de la demanda de tierras. Para dar un ejemplo, una empresa agropecuaria que posee una superficie de tierra sin mejoras de 1.750 ha. en el municipio de Pailón tiene un valor fiscal de $US 349, que es el valor de una tierra sin mejoras en el municipio de Pailón (Claure, 1998), de esta forma el predio en su totalidad vale Bs

3.664.500. Este propietario debería pagar Bs 26.684[11] que equivalen a Bs 15,25 por hectárea.

Sin embargo, si comparamos con el dato del Cuadro 1 vemos que una propiedad de 1.750 ha. en la realidad está siendo subvaluada en un valor promedio de 586 Bs por ha. De igual manera vemos que el impuesto promedio por hectárea pagado en el municipio de Pailón es de sólo de un boliviano con 30 centavos frente a 15,25 Bs que debería pagarse, es decir, se está pagando en este caso 11,7 veces menos.

El Cuadro 2 muestra una comparación entre los valores de tierras con o sin mejoras en el municipio de Pailón según dos estudios diferentes, a partir de los cuales, en estricta aplicación de la ley, se obtienen los montos de impuesto que deberían ser pagados, frente al autoavalúo promedio y el impuesto promedio efectivamente realizados por los propietarios de tierras.

Cuadro 2
Valor de la tierra vs. impuesto a la tierra

	Según estudio de UDAPSO	Según estudio de CAO	Según lista de contribuyentes: alcaldía de Pailón
Valor de la tierra por hectárea			
Con mejoras	680	750	
Sin mejoras	349	300	586
Impuesto por hectárea			
Con mejoras	30,14	33,29	
Sin mejoras	15,25	13,04	1,3

Fuente: Elaboración propia en base a datos de UDAPSO, CAO, alcaldía Pailón.

[11] Este cálculo resulta de restar Bs 600.000, ver Cuadro 1, al valor del predio (3.664.500 – 600.000 = 3.064.500) y multiplicar ese excedente por 1,5%, que es la alícuota contenida en la Ley Tributaria No. 843 para el rango de valores mayores a Bs 600.000 (ver Cuadro 1) y por tratarse de un impuesto rural se le deduce el 50%, (3.064.500*1.5%*50%), finalmente se suma una cuota fija de Bs 3.700 resultando así en Bs 26.684.

En estricta aplicación de la normatividad vigente, Ley INRA, Ley Tributaria, Ley No. 1962 y Ley de Reactivación Económica y Decretos Reglamentarios, que excluyen del impuesto el valor de las mejoras, existe evasión tributaria en el pago del impuesto a la tierra en la zona de expansión. Esta evasión tributaria desnaturaliza la esencia de la Ley del INRA: el cobro del impuesto a la tierra como estímulo al uso productivo de la misma. Si el impuesto es adecuado, es decir, si el impuesto está fijado de acuerdo al valor de mercado de la tierra, los propietarios no tendrán incentivo en mantener tierra ociosa y liberarán tierra para el mercado: la venderán a precios de mercado en lugar de mantenerla sin producir pero pagando impuestos.

Como el autoavalúo declarado para el pago del impuesto a la tierra es extremadamente bajo (un promedio de 586 Bs por ha. o 96 dólares por ha.) 3,6 veces por debajo del valor de mercado sin mejoras, (un promedio de 349 dólares por ha.), muchos productores, aun cuando no hagan producir sus tierras, pueden pagar un impuesto prácticamente nominal y así asegurarse el derecho propietario. De esta manera, se ha llegado al extremo en que, en muchos casos, la tierra ya no es del que la trabaja sino del que paga el impuesto, no importa si éste es una suma no significativa. Esta situación ya fue prevista y denunciada como inconstitucional muy tempranamente por las organizaciones campesinas e indígenas en el momento de aprobación de la ley en 1996.

Luego de observar este comportamiento tributario está claro que ha quedado desnaturalizado un aspecto central de la Ley del INRA. Mientras no exista un catastro actualizado que registre valores reales de la tierra, el Estado no tendrá la capacidad de estimular el uso productivo de la tierra por la vía del cobro de un impuesto. Peor aún si no se revisan y corrigen las notables distorsiones observadas en el mecanismo de fijación del autoavalúo.

4. Conclusiones y recomendaciones

A partir del estudio del saneamiento y catastro a nivel general, pero en particular sobre la base de la información recogida en el municipio de Pailón, se puede concluir que el proceso de saneamiento

y titulación de tierras en Bolivia marcha muy lentamente y la seguridad jurídica de la propiedad agraria no ha mejorado substancialmente. El problema se encuentra básicamente en la enorme complejidad de contradictorios y muchas veces fraudulentos elementos jurídicos acumulados durante casi medio siglo. Reorganizar el desorden de miles de expedientes y de múltiples titulaciones sobre un mismo predio obliga a un engorroso y lento trámite de saneamiento legal. El reglamento vigente de la Ley INRA, así como el que lo reemplazará, contiene procedimientos confusos que retrasan el proceso de saneamiento y titulación de tierras.

En el municipio de Pailón la fase geodésica se encuentra culminada pero la titulación de las propiedades está paralizada, además el saneamiento no se realizará en toda la circunscripción del municipio. El hecho de que el saneamiento y el catastro en este municipio estén incompletos significa una amenaza para planificar y ejecutar políticas de tierras y de desarrollo agropecuario, además provoca inequidad e ineficiencia ya que no considera a todos los propietarios de tierras.

Es una tarea pendiente la simplificación y unificación del entramado institucional existente en el sistema catastral boliviano y la creación de un Registro Único Catastral; unificando, por un lado, los registros catastrales rurales y urbanos y, por otro, las instituciones. De esta forma el sistema de registro catastral y los títulos de propiedad estarían registrados en el catastro y no en un registro público separado como es el Registro Catastral Legal dentro de Derechos Reales.

Otro elemento jurídico que quita relevancia al Registro Catastral Legal (que se crearía una vez terminado el saneamiento) es que solamente se registrarán en un mapa base nacional las propiedades saneadas bajo la modalidad de CAT-SAN. Todavía no se concibe al catastro como un instrumento que facilita la generación de políticas nacionales integrales para planificar, desarrollar y controlar el acceso, uso y tenencia de la tierra en Bolivia.

Actualmente no existe una participación activa de las autoridades municipales ni de los propietarios de tierras en el proceso de saneamiento. No se toman iniciativas de manera colectiva para

apoyar y agilizar este proceso. Sin embargo, los propietarios de tierras en el municipio de Pailón no están de acuerdo con que su gobierno municipal participe de este proceso porque, afirman, no posee la capacidad suficiente para hacerlo.

Se constató que tanto productores agropecuarios como autoridades municipales y entidades recaudadoras del impuesto son concientes de los potenciales beneficios del catastro. No obstante, los productores agropecuarios señalan que la principal función del catastro es la seguridad jurídica, puesto que es una zona de alto conflicto por sobreposiciones de derechos propietarios sobre la tierra. A pesar del lento proceso de saneamiento de tierras en Bolivia, y particularmente en el municipio de Pailón, los propietarios señalan que es una medida muy importante porque logra la regularización del estado de propiedad de la tierra ya que el título ejecutorial es el único documento que otorga seguridad plena en el derecho propietario sobre la tierra.

Por su parte, las autoridades identifican el incremento de los ingresos por concepto del impuesto a la tierra como el principal beneficio de la implementación de un sistema de catastro. Del mismo modo, señalan que la información catastral posibilitaría la tarea de valuar las tierras. Asimismo, se tendrían registros de la incorporación de nuevas tierras o transacciones y los cambios de uso y posibles condonaciones. Finalmente, se conocerían las productividades de las tierras y se facilitaría la planificación del uso productivo de las mismas y la fiscalización del pago del impuesto desde el gobierno municipal.

Por otro lado, en el municipio de Pailón los ingresos por concepto del impuesto a la tierra presentaron un gran incremento en el año 1998. A pesar de este incremento se evidencia una gran diferencia entre los valores de venta de las tierras y los valores fiscales declarados por los propietarios para el pago del impuesto.

Es importante recordar que los principales objetivos para implementar un sistema de impuestos a la tierra en Bolivia al momento de aprobarse la Ley del INRA fueron: intervenir el mercado de tierras para penalizar su uso especulativo y así facilitar la entrada de pequeños productores a este mercado, e incentivar un uso más productivo de la

tierra. Sin embargo, en la actualidad no se logran estos objetivos debido a que la carga del impuesto es muy baja. De esta forma, aun pagando el impuesto a la tierra basado en el autoavalúo algunos propietarios continúan usando sus propiedades en forma especulativa y no se ha revertido ninguna propiedad agraria por esta causal, aunque muchas no cumplen con la función económico-social.

Para entender mejor esta situación, es necesario recordar que la Ley del INRA establece una relación vinculante entre transparencia del mercado de tierras, autoavalúo del valor de mercado de la tierra y pago del justo impuesto a la tierra de las unidades medianas y grandes. Esto tiene tres posibles efectos o resultados: fortalecimiento del derecho propietario, en caso de que el derecho propietario sea pleno y la propiedad esté cumpliendo la función económico-social; reversión, si el derecho no es pleno o no cumple la función económico-social; y expropiación por causa de utilidad pública, con indemnización equivalente al valor declarado en el autoavalúo para el pago del impuesto.

En los hechos, el valor pagado por concepto de impuesto a la tierra desde la aprobación de la Ley del INRA ha sido extremadamente marginal o residual. La notable disminución del valor del impuesto a la tierra de las empresas, dispuesto por una serie de normas legales contrarias al espíritu de la Ley del INRA, sumada a la evasión tributaria tolerada por las autoridades fiscales nacionales y municipales y por la propia Superintendencia Agraria ha hecho que la relación vinculante anteriormente descrita funcione solamente en la dirección del fortalecimiento del derecho propietario, pero no en la dirección de la posible reversión o expropiación. En otras palabras, la disminución del valor del impuesto a la propiedad de la tierra, dispuesto por el gobierno nacional (1997-2001) ha mutilado la capacidad de la Ley del INRA para reordenar el acceso equitativo a la tierra y para promover su uso productivo.

Bibliografía

Afcha de La Parra, Gonzalo
1998 *El Régimen Tributario y el Sector Agropecuario*. Superintendencia Agraria. Bolivia.

Arias, Iván, et al.
1999 *Municipio Productivo, Promoción Económica Rural*. PADER. (Promoción Al Desarrollo Económico Rural). Bolivia.

Banco Mundial
1999 *Bolivia: Proyecto de Administración de Tierras (PNAT), Misión de Supervisión de Medio Término* (Mimeo). Bolivia.

Barnes, Grenville
1998 *A Comparative Evaluation Framework for Cadastre-Based Land Information Systems (CLIS) in Developing Countries*. Land Tenure Center. USA.

Besteman, Catherine
1990 *Land Tenure in the Middle Jubba: Customary Tenure and the Effect of Land Registration*. Land Tenure Center. USA.

Brouwer, Jan
1995 *Ley de Organización de Catastros*. Kadaster. Holanda.

1996 *Aspectos Administrativos y Principios del Registro de Tierras*. Kadaster. Holanda.

Carter, Michael, Keith Wiebe y Blarel Benoit
(s/fecha) *Tenure Security For Whom? Differential Impacts Of Land Policy in Kenya.* Land Tenure Center. USA.

COTECA, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
1995 *Mercado de Tierras en el Ecuador*. COTECA. Italia.

Deninger, Klaus
(s/fecha) *Making Negotiated Land Reform Work: Initial Experince from Colombia, Brazil And South Africa.* Banco Mundial (Mimeo).

FAO y Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
1994 *El Mercado de Tierras y la Formación de Propietarios en Colombia (Estudios de Casos)*. FAO. Italia.

1996 *Mercados de Tierras en México*. FAO. Italia.

Feder, Gershon
1994 *Apertura Económica, Modernización y Sostenibilidad de la Agricultura.* Asociación de Latinoamérica y del Caribe de Economistas Agrícolas (ALACEA). Eugenia Muchnik y Alberto Niño de Zeteda. USA.

Fundación Tierra
1997 *Con los Pies en la Tierra: Reflexiones Sobre la Ley INRA.* Fundación Tierra. Bolivia.

Hendrix, Steven
1995 *Catastro, Mercado de Tierras y Registro de la Propiedad en Bolivia.* Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, Secretaría Nacional de Planificación. Bolivia.

INE (Instituto Nacional de Estadísticas), COSUDE (Cooperación Suiza para el Desarrollo), MDSP (Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación)
1999 *Bolivia: Atlas Estadístico De Municipios.* INE, COSUDE Y MDSP. Bolivia.

INRA

1998a *Informe De Actividades Octubre 1996- Diciembre 1997*. INRA. Bolivia.

1998b *Procedimiento de Trámites de Requerimientos de Servicios*. Gerencia de Catastro (INRA). Bolivia.

Jaramillo, Carlos Felipe

1997 *El Mercado Rural de Tierras en América Latina: Hacia una Nueva Estrategia*. BID e Instituto Internacional de Investigación en Políticas Alimentarias. Documento de trabajo. USA.

Jazoj, Ahmet, David Stanfield y Teresa Barry

1997 *Albanian Land Market. Action Plan: Purposes, Achievements, Lessons*. Land Tenure Center. USA.

Kirk, Michael, Ulrich Löfler y Willi Zimmermann

1998 "Instruments for Land Administration" en *Land Tenure in Development Cooperation*. GTZ. Alemania.

Larsson, Gerhard

1991 *Land Registration and Cadastral Systems, Tools for Land Information and Management*. Longman Scientific & Technical. Gran Bretaña.

Lastarria-Cornhiel, Susana, Eric Shearer y Dina Mesbah

1991 *The Reform of Rural Land Markets in Latin America and the Caribbean Research, Theory and Policy Implications*. Land Tenure Center. USA.

Ministerio de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (MAGDR)

1999 *Política Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural*. MAGDR. Bolivia.

Ministerio de Hacienda

Ejecución Presupuestaria, Gestiones 1998 y 1997. Gobierno Municipal de Pailón. Bolivia.

Muñoz, Jorge
1996 *Acces to Land and Rural Poverty*. Banco Mundial (Mimeo). USA.

1999 *Los Mercados de Tierras Rurales en Bolivia*. CEPAL. Bolivia.

Pacheco, Diego
1999 *Fondo Parcial de Operaciones de Oficina Regional Fundación Tierra, Departamento de Chuquisaca*. Fundación Tierra (Mimeo). Bolivia.

Plan Participativo de Desarrollo Municipal (PDM)
1997-2001 Municipio Pailón.

Roth, Michael, Jeff Cochrane y W. Kisamba-Mugerwa
1993 *Tenure Security, Credit Use, And Farm Investment In The Rujunbura. Pilot Land Registration Scheme, Rukungiri District, Uganda*. Land Tenure Center. USA.

Sherko, Romeo
1997 *An Insider's View on Establishinga an Immovable Property Registration System in Albania*. Land Tenure Center. USA.

Sherko, Romeo y Sula, Naim
1997 *Property Registration in Albania: An Information Management Issue*. Land Tenure Center. USA.

Skinner, Jonathan
1996 "If Agricultural Land Tax is so Efficient, Why is so Rarely used?" en *The Economics of Rural Organization, Theory, Practice and Policy* de Hoff Karla, Avishay Braverman y Joseph E. Stiglitz. Worls Bank Oxford Univesity Press. USA.

Stamo, Lida y Singer, Norman
1997 *Albanian Immovable Property Registration System: Review Of Legislation*. Land Tenure Center. USA.

Stringer, Randy
1989 *Farmland Transfers And The Role Of Land Banks In Latin America*. Land Tenure Center. USA.

Superintendencia Agraria
1997 *Hacia el Uso Sostenible de la Tierra*. Superintendencia Agraria. Bolivia.

Thevoz, Laurent y Porcel, Abdón
1998 *Asignación, Ejecución y Rendición de Cuentas del POA Municipal* (Mimeo). Bolivia.

Urioste, Miguel y Pacheco, Diego
1999 *Bolivia: Mercado de Tierras en un Nuevo Contexto (Ley INRA)*. Fundación Tierra (Mimeo). Bolivia.

Wachter, Daniel
1992 *Farmland Degradation in Developing Countries: The Role of Property Rights and an Assessment of Land Titling as a Policy Intervention*. Land Tenure Center. USA.

Wald, Haskell
1964 *Tributación de Tierras Agrícolas en Economías Subdesarrolladas*. Compañía General de Ediciones. México.

1969 "Reformas de la Tributación Agrícola para Fomentar el Desarrollo Económico en América Latina" en *Reformas Tributarias Para América Latina II. Problemas de Política Fiscal*. OEA/BID. USA.

CAPÍTULO TRES

El mercado rural de la tierra en Santa Cruz

Annelies Zoomers, CEDLA (Amsterdam)

Introducción

En el debate actual sobre la liberalización se ha puesto mucho énfasis en los beneficios potenciales de la creación de un mercado de tierras transparente y de la implementación de sistemas modernos de registro catastral.

Bajo las anteriores leyes de reforma agraria, la propiedad estaba limitada a una extensión máxima por familia (distribuida en un número máximo de parcelas), estaba prohibido vender la tierra o alquilarla a terceros (lo que significa que no se podía usar la tierra como hipoteca para contraer préstamos) y —según la reglamentación oficial— la tierra que no se cultivaba adecuadamente se revertía al Estado.

De acuerdo con los que propugnan la liberalización de la tierra, el desarrollo de un mercado de tierras libre (y la eliminación de los actuales obstáculos a la transferencia de la tierra, tales como la extensión máxima de las propiedades, las restricciones sobre la transferibilidad y las condiciones de uso de la tierra) vendría a ser un poderoso instrumento para el logro de varios objetivos de política, tales como el estímulo del crecimiento económico nacional (a través del uso de tierras de barbecho o subutilizadas), el incremento del ahorro público (a través de la generación de impuestos), la reducción de la pobreza (creando nuevas oportunidades para los pobres) y la protección del medio ambiente (contribuyendo a un uso más sostenible de la tierra). Además de facilitar la transferencia de la tierra hacia usuarios más eficientes y productivos, los pequeños propietarios —utilizando su tierra como activos hipotecables—

podrán acceder al crédito; la posesión segura estimularía la inversión de largo plazo (Kay 1998: 25; ver también Carter 2000, Thiesenhusen 1996 y World Bank 1996). Todo lo anterior derivaría en una mayor eficiencia, en el alivio de la pobreza y tendrá efectos favorables para el medio ambiente.

No obstante, se puede hacer varias observaciones respecto de tales resultados esperados del libre mercado de la tierra. Según Deininger y Binswanger (1998), hay muchas razones por las que los mercados de tierras no producirán crecimiento económico ni conducirán a una redistribución en favor de los pobres. En primer lugar, el acceso a los mercados crediticios y de seguros es imperfecto, lo que reduce el alcance del efecto que pudieran tener las ventas de tierras en el mercado para transferir la eficiencia de los grandes productores a los pequeños. En segundo lugar, los altibajos de la economía podrían forzar a los más pobres a vender sus tierras a precio de remate en los períodos de dificultad, ventas que podrían estar sujetas a significativas fluctuaciones en los precios (los precios de la tierra tienden a bajar en años de mala cosecha), obligando a los pobres a vender a bajo precio durante el desastre, y dejándolos sin la posibilidad de volver a comprar sus factores de producción. Las ventas forzadas por la desesperación y la mala situación suelen provocar una mayor desigualdad en la distribución de la propiedad de la tierra; una vez que la tierra ha sido vendida es muy difícil, si no imposible, recuperar los activos perdidos. En tercer lugar, los mercados de tierras son sumamente segmentados. Prácticamente nunca se da la venta de tierras entre propietarios de distintas categorías de propiedad; las pequeñas propiedades se mantienen pequeñas y las grandes, grandes. En las modalidades más comunes de venta de tierras intervienen, por un lado, agricultores más ricos, que venden su tierra para realizar inversiones que incrementen su productividad (educación de sus hijos, excavación de pozos de agua, etc.) y, por otro lado, campesinos más pobres que venden tierra forzados por circunstancias adversas (para poder adquirir alimentos y medicinas).

Cada vez se acepta más que el mercado de tierras no va a contribuir automáticamente a una distribución más eficiente y equitativa de la tierra (en situaciones en las que el mercado crediticio es imperfecto, los beneficios favorecerán más fácilmente a los más

acomodados), así como que tampoco redundarán en un uso más sostenible de la tierra (ver también Foster 2000 y Zoomers 2000).

Contrariamente a lo que se podría esperar, en la práctica resulta difícil hacer afirmaciones generales sobre el efecto de los mercados de tierras. Pese a que muchos investigadores —especialmente los economistas— han intentado comprender el funcionamiento del mercado de la tierra (véase, por ejemplo, Deininger y Binswanger 1998, Carter y Galeano 1995, Shearer *et al.* 1991), nos encontramos con que los resultados en el ámbito local varían ampliamente. Políticas similares producen resultados muy distintos en distintos lugares. En algunas regiones el desarrollo de un mercado libre de tierras se acompaña de una redistribución de la tierra entre los campesinos que poseen las propiedades más pequeñas, en tanto que en todas las demás regiones esta política da la señal de partida para un proceso de concentración de la tierra en el que extensiones cada vez mayores caen en manos de los grandes propietarios y especuladores (ver, por ejemplo, Carter 2000). En algunos casos, la liberalización de la tierra resulta en un incremento de la producción y/o en un uso más sostenible de la tierra, pero en otros casos casi no hay cambios en el uso de la tierra. A pesar de los numerosos intentos (generalmente a través de análisis estadísticos) por entender el impacto de los mercados libres de tierras (ver, entre otros, Carter 2000), la mayor parte de los estudios son hipotéticos y abstractos. No siempre queda claro qué se entiende por mercados de tierras y el conocimiento empírico del funcionamiento de éstos es más bien limitado.

En este capítulo nos proponemos analizar —sobre la base de evidencia empírica (trabajo de campo en Santa Cruz)— cómo funciona el mercado de tierras: ¿cuáles son las características más importantes del mercado de tierras, quiénes son sus actores principales y cuáles son sus consecuencias específicas para distintos grupos en el ámbito local? Nos centraremos particularmente en sus efectos sobre la eficiencia, el medio ambiente y los campesinos pobres.

El departamento de Santa Cruz, situado en las tierras bajas de Bolivia, es el ejemplo típico de una región en la que la discusión sobre la distribución de la tierra es un asunto importante en la agenda política actual. Desde la promulgación de la Ley INRA en 1996, la legislación

boliviana permite la coexistencia de varios tipos de tenencia de la tierra (defiende la propiedad comunal y reconoce los Territorios Comunitarios de Origen, TCO). Sin embargo, y sobre todo en las tierras bajas del país, hay un grupo (especialmente grandes empresarios) según el cual el Estado tendría que priorizar la eliminación de los actuales obstáculos a las transferencias de tierras. Estos defensores de la privatización dan por sentado que la propiedad individual y privada de la tierra y la creación de un mercado libre de tierras son condiciones necesarias para el desarrollo productivo y sostenible. La política actual está orientada básicamente al saneamiento (levantamiento de un inventario de la situación actual de la propiedad de la tierra con el propósito de implementar un sistema transparente de registro de la propiedad). (Para una perspectiva detallada del contexto actual del debate sobre la tierra, ver Urioste y Pacheco 2000, Assies 2000, también Arrieta 1995).[1]

Este capítulo está basado en un trabajo de campo realizado entre los años 1998 y 2000 y consta de dos partes. La primera parte se llevó a cabo en la ciudad de Santa Cruz y consistía principalmente en una investigación de archivo, entrevistas y un cuestionario telefónico. Se hizo un análisis de los avisos de venta de propiedades rurales (parcelas con una extensión superior a cinco hectáreas) publicados en el diario local más importante (*El Deber*) durante el período 1980-1999. Por tanto, el mercado de propiedades urbanas queda excluido. Esta información nos permitió obtener una primera impresión de las características del mercado de la tierra (tamaño de las parcelas ofrecidas, precios, etc.) y de los cambios de estas características en el transcurso del tiempo. Luego se entrevistó por teléfono a 222 personas que ofrecían tierras en venta con el objetivo de averiguar las características de este grupo (quiénes venden tierras activamente), sus motivos (por qué están vendiendo tierras) y la dinámica de este mercado (la frecuencia/ velocidad de venta de las parcelas).

La segunda parte de la investigación consistía en un estudio en la zona rural (la mayor parte del mercado de la tierra es informal y no

---

1 A diferencia de otros países, por tanto, las autoridades bolivianas no apuntan a la liberalización de la tierra como un objetivo general, sino que están intentando adecuar el régimen de tenencia de la tierra a la realidad local de cada región.

está reflejada en los avisos de prensa). En 1998 y 1999[2] se realizaron 190 entrevistas en tres pueblos (Antofagasta, El Chore y San Julián; colonias establecidas en el marco de un programa de colonización). Este estudio se apoya en otro similar realizado por CIPCA en 1991, en el cual se entrevistaba a todos los colonos para obtener una descripción de sus medios de vida (ver Corporación Regional de Desarrollo 1992); puesto que nuestra muestra forma parte de este grupo entrevistado anteriormente, estábamos en condiciones de perfilar en detalle los cambios ocurridos en la estructura de la propiedad entre 1991 y 1999, y cuál es el papel atribuible al mercado de la tierra.

Después de trazar un esbozo del mercado de la tierra y sus actores principales, pasaremos a describir la dinámica del mismo (modalidades básicas de compra-venta) y sus consecuencias para la población rural. Por último, intentaremos establecer algunas conclusiones en torno al impacto del mercado de la tierra sobre la eficiencia, el uso sostenible de la tierra y el alivio de la pobreza, para terminar con algunas recomendaciones sobre las políticas a seguir.

1. El mercado de tierras de Santa Cruz

Antes de pasar a examinar las características del mercado de la tierra de Santa Cruz, es conveniente responder a la pregunta ¿qué entendemos por mercado de la tierra?

No resulta fácil definir el mercado de la tierra. En economía se clasifica convencionalmente a la tierra como un factor de producción independiente (junto con el trabajo y el capital [en algunos casos también se incluye la capacidad empresarial]). Normalmente se describe el mercado como un sistema económico en el que las decisiones sobre la asignación de recursos y la producción se toman sobre la base de unos precios generados por intercambios voluntarios

---

2 Este estudio se llevó a cabo en cooperación con CIPCA. La autora agradece a María Eugenia Moscoso (directora de CIPCA) por su amistosa cooperación; a Javier Vázquez, Dionisio Sosa, Juvenal Balcázar y Gonzalo Coimbra por llevar a cabo la encuesta, y a Patricia Rojas (Universidad NUR) por codificar la información y diseñar la base de datos.

entre productores, consumidores, trabajadores y propietarios de los factores de producción; las fuerzas del mercado se definen como las "presiones producidas por el libre juego de la oferta y la demanda en el mercado, que inducen ajustes en los precios y/o en las cantidades intercambiadas" (*Macmillan Dictionary of Economics* 1985).

No obstante, hay numerosas razones por las que resulta difícil tratar a la tierra como un bien de capital normal y libremente intercambiable. La tierra no se comporta de la misma manera que el capital o el trabajo, pues la tierra siempre está ligada —y siempre permanecerá ligada— a un lugar específico. A diferencia del trabajo y el capital, su movilidad es limitada. Aunque uno pueda hablar de un mercado de tierras libre, normalmente esto no quiere decir que el nuevo propietario pueda disponer libremente de su tierra, rompiendo los vínculos históricos y/o culturales entre la tierra y la población originaria y/o poner fin abruptamente al usufructo tradicional. Pese a que en principio el nuevo propietario tendría el derecho de utilizar libremente la tierra, continuará restringido por los "antiguos vecinos", que limitarían su grado de libertad.

Los mercados de la tierra son en realidad mercados de derechos sobre la tierra (es decir, no hay más que una transferencia de documentos de propiedad). Esto significa que la transferencia de tierra no es directamente visible ni tiene necesariamente una influencia perceptible en la situación local. En Bolivia —donde no hay una relación directa entre el registro de propiedad y el registro de la tierra (el catastro)— a menudo no hay relación entre los documentos y la realidad. El título oficial no siempre se corresponde con la percepción local (las relaciones de propiedad de la tierra suelen ser una realidad de varios niveles en la que los derechos anteriores siguen vigentes); además, los derechos de uso de la tierra no necesariamente coincidirán con los derechos de uso de otros recursos (agua, árboles, etc.).

El mercado de la tierra tampoco es equiparable al trabajo y al capital en lo que respecta al funcionamiento del mecanismo de precios. La oferta total de tierras es fija (la extensión total no puede crecer), en tanto que la escasez es difícil de expresar en términos de los precios de mercado. El precio de la tierra se basa sobre todo en características

específicas del lugar (ubicación, calidad del suelo); no hay dos parcelas idénticas, ya que ambas no pueden estar situadas en el mismo lugar.

Otro problema surge del hecho de que los precios de la tierra suelen estar basados en la función económica de la misma. Sin embargo, en la práctica, la tierra cumple simultáneamente diferentes funciones (funciona a la vez como factor de producción, como bien de capital, como espacio habitacional, territorio, base para la conservación de la naturaleza y el patrimonio cultural, para la recreación, etc.), que no pueden ser expresadas con la misma facilidad por una simple etiqueta de precio. Si bien se puede afirmar que el trabajo y el capital son de poca utilidad sin la tierra, al contrario, la tierra desempeña una función vital aun en ausencia de otros factores de producción.

Si a pesar de las observaciones anteriores intentáramos obtener una primera impresión del mercado de tierras de Santa Cruz, se nos presentaría una imagen bastante compleja. Aun limitándonos al mercado de las ventas (la compra-venta de los derechos de propiedad es mucho más importante que otras formas de transferencia de la tierra), encontraríamos que es difícil hablar de un solo mercado. Los mercados de tierras son sumamente segmentados en el sentido de que hay enormes diferencias en los tipos de tierras —y en las extensiones— de las parcelas que se ofrecen a la venta.

Por otro lado, estamos conscientes de que aparte del mercado de tierras formal y visible también existe un mercado negro e invisible, lo que añade aún más complejidad al asunto. Sin embargo, y por razones obvias, su consideración no entra en este estudio.

Un análisis de 1.079 avisos de prensa (publicados en *El Deber* entre 1980 y 1999) reveló que habían grandes diferencias en el tipo de parcelas ofertadas; que a lo largo del tiempo habían sucedido desplazamientos en la oferta de cada uno de los diferentes segmentos del mercado de tierras (Cuadro 1) y que se habían dado grandes diferencias en el nivel de precios (Cuadro 2).

Cuadro 1
Composición y cambios de la oferta de tierras
(Propiedades >5 ha.; a partir de un análisis de avisos publicados en el diario *El Deber* entre 1980 y 1999)

Extensión y tipo de uso de la tierra	1980 enero		1990 enero-abril		1998 enero-abril		1999 enero-abril		Total oct-dic	
I:>1000 ha. (pastos naturales; madera, cultivo extensivo)	2	11%	13	12%	14	11%	155	19%	184	17%
II.>1000 ha. cría de ganado (cultivo extensivo)	1	5%	5	5%	1	1%	62	8%	69	6%
III.<1000 ha. agricultura (tierra productiva)	10	57%	62	59%	85	61%	307	38%	464	43%
IV. Agricultura (intensiva en capital)	1	5%	6	6%	11	8%	44	5%	62	6%
V. Recreación (quintas)	1	5%	13	12%	7	5%	109	13%	130	12%
VI. Urbano/predios industriales	3	17%	7	6%	19	14%	141	17%	170	16%
Total	**18**	**100%**	**106**	**100%**	**137**	**100%**	**818***	**100%**	**1.079**	**100%**

* De enero a abril: 310 avisos; de octubre a diciembre: 508 avisos.
Fuente: elaboración propia a partir de avisos publicados en *El Deber*.

Cuadro 2
Evolución de los precios de la tierra
(en dólares americanos),
1990-1999 por tipo de tierra

	1990	1998	1999
I. Parcelas >1.000 ha. (pastos naturales; madera) (uso extensivo de la tierra)	28 US$/ha. (5-90)	59 US$/ha. (30-100)	76 US$/ha. (10-100)
II-III Tierra agrícola (cultivos, cría de ganado) (intensiva en capital, pero usada productivamente)	376 US$/ha. (100-1.000)	750 US$/ha. (100-2.500)	958 US$/ha. (100-2.500)
IV. Tierra agrícola (intensiva en capital, con infraestructura) (granjas lecheras, avícolas, etc.)	8.666 US$/ha.	6.876 US$/ha.	5.128 US$/ha.
V. Quintas (uso recreativo)	n. d.	8.711 US$/ha. (2.500-20.000)	5.543 US$/ha. (2.500-28.000)
VI. Tierra potencialmente utilizable para terrenos urbanos, residenciales y/o industriales	n. d.	14.612 US$/ha. (2.600-35.000)	14.940 US$/ha. (2.700-55.000)

Fuente: Análisis de 1079 avisos publicados en *El Deber* (1980-1999).

Dentro del mercado de tierras se puede distinguir entre diferentes tipos de lotes marcados por diferencias extremas. El 23% de los avisos estaba relacionado con tierras para ganadería (pastos naturales y establecimientos ganaderos de gran escala o estancias) que normalmente se venden en grandes extensiones de más de 1.000 ha. (categorías I y II: >1.000 ha.; precios <100 US$/ha.); el 49% de la tierra ofertada estaba compuesto por terrenos para la agricultura, en extensiones de menos de 1.000 ha. (categorías III y IV: <1.000 ha.; cuyos precios oscilan entre 100 y 5.128 US$/ha.) y el 28% de los avisos restante se refería a tierras no destinadas a la agricultura, es decir, tierras para uso recreativo (quintas) y terrenos urbanos (categorías V y VI: generalmente con precios superiores a los 1.500 US$/ha.).

Entre 1991 y 1999, la oferta de tierra para agricultura (categorías III y IV) experimentó una caída relativa (del 62% al 49%), mientras que la proporción de la menos productiva tierra de pastos naturales y estancias (categorías I y II) aumentó del 16% al 23%. La oferta de las

quintas y lotes urbanos (categorías V y VI) también se incrementó (del 22% al 28%).

Los precios de la tierra agrícola se duplicaron entre 1990 y 1999, pero el mayor incremento de los precios se dio en la periferia urbana (tierras no destinadas a la agricultura, quintas y terrenos loteados para expansión urbana).

Al interior del mercado de tierras, la oferta presenta grandes diferencias entre una región y otra. El 94% de la oferta total entre 1998 y 1999 correspondía a las siguientes zonas (ver Cuadro 3):

1. El 45% de la oferta total (440 avisos) se refería a propiedades en la provincia Andrés Ibáñez, en los alrededores inmediatos de la ciudad de Santa Cruz. Aunque había una oferta relativamente amplia de todo tipo de tierras para todo tipo de usos, este mercado estaba dominado por los lotes de uso potencialmente urbano (incluidos los terrenos industriales), y los precios oscilaban entre los ocho y los 25 US$/$m^2$). Asimismo, había mucha oferta de tierras para quintas cerca de la ciudad (sobre todo a lo largo de la antigua carretera a Cochabamba, hacia la provincia Florida). No obstante, también se formó un importante mercado de tierras de uso agrícola (caña de azúcar, algodón, soya, horticultura y fruticultura (incluyendo piñas), cuyos precios oscilaban entre los 1.000 y los 1.500 US$/ha.

2. El 20% de la oferta (196 avisos) correspondía a tierras en la zona noroccidental de Santa Cruz (provincias Warnes, Santiestevan, Sara e Ichilo). Esta región es la parte más húmeda del departamento, por lo que resulta atractiva para la agricultura (caña de azúcar, arroz y soya en el verano; soya, sorgo, girasol en invierno, además de cítricos). También hay granjas lecheras y establecimientos de cría de ganado. Los precios oscilaban entre los 5.000-10.000 US$/ha. de las tierras adyacentes a la carretera asfaltada (cerca de Santa Cruz) y los 1.000-1.500 US$/ha. de las tierras agrícolas más accesibles, y los 100 US$ en las áreas más alejadas.

Cuadro 3
Número de avisos por tipo de propiedad y por región

Región/tipo de uso (ver Cuadro 1)	I	II	III	IV	V	VI	Total
1. Región central (Andrés Ibáñez), norte (Warnes), este (Cotoca), sur (La Guardia)	4	12	158	37	84	145	440
2. Región noroeste (Warnes, Santiestevan, Sara, Ichilo)	25	9	116	11	23	12	196
3. Región este (más allá del río Grande, Chiquitos)	58	21	54	1	9	1	144
4. Región norte (Ñuflo de Chávez, Guarayos), con extensiones a Beni y Pando	66	18	52	4	0	0	140
5. Otras regiones ganaderas (Velasco, A. Sandóval, G. Busch)	19	1	7			1	28
6. Región sur (Cordillera, Chaco)	9	1	11	1	-	1	23
7. Florida, Caballero y Valle Grande	-	1	2	-	6	-	9
Total	**181**	**63**	**400**	**54**	**122**	**160**	**980**
Precios en US$/ha. (precios promedio para 1999)**	76		958	5.128	5.543	14.940	

Fuente: Análisis de 1079 avisos publicados en *El Deber* y entrevistas con la Cámara Inmobiliaria, 1999.
** Precios manifestados en los avisos.

3. El 15% de la oferta (144 avisos) correspondía a la zona accesible a través de la carretera principal hacia el oriente, más allá del río Grande (Chiquitos). Esta región agrícola es apropiada para el cultivo de soya y algodón (verano); trigo, girasol y sorgo (invierno) y también hay granjas lecheras. La oferta consistía no sólo de tierras agrícolas (cat. III), sino de grandes propiedades ganaderas (cat. I y II). Los precios oscilaban dentro de una banda que va de los 500-1.000 US$/ha. para las tierras agrícolas en las zonas más accesibles y los 200 US$/ha. para las zonas más aisladas, y los 20 a 50 US$/ha. para las tierras de pastizales.

4. El 14% (140 avisos) correspondía a tierras en la región del norte (provincias Ñuflo de Chávez y Guarayos), extendiéndose hasta Beni y Pando. Estas tierras se usan principalmente para cría y engorde de ganado vacuno de la raza cebú; para explotación maderera (mara, roble, cedro, etc.) y algo de minería (oro, plata, etc.). La oferta era sobre todo de tierra para pastos (cat. I) y grandes propiedades para ganado (cat. II), aunque también incluía tierras para la agricultura (cat. III). Los precios de la tierra iban de los 300 a 500 US$/ha. en las áreas más accesibles a los 100 US$/ha. para las áreas más alejadas y los 20 a 50 US$ de los pastos naturales.

En tanto que la mayor parte de las tierras ofrecidas en venta estaba situada en las cercanías de la ciudad de Santa Cruz y a lo largo de las tres carreteras troncales más importantes (al noroeste, al este y al norte), las regiones restantes apenas figuran en la oferta de tierras actual (combinadas, representan el 6%).

Prácticamente no se ofrecía en venta ninguna tierra en la región fronteriza con el Paraguay y el Brasil (provincias A. Sandóval, G. Busch y Velasco), donde las condiciones naturales se asemejan más a las tierras de pastos naturales de la región norte (ver Región 4 del Cuadro 3). Asimismo, en la zona fronteriza del sur (provincia Cordillera, hacia el Chaco) se ofrece en venta relativamente poca tierra (exceptuando el área más próxima a la ciudad de Santa Cruz). La oferta más reducida de todas corresponde a la zona suroeste de Santa Cruz (provincias Caballero, Vallegrande y Florida), si bien es cierto que la oferta de quintas a ambos lados de la antigua carretera a Cochabamba va en aumento.

1.1. Los actores

Es imposible entender el funcionamiento de las fuerzas del libre mercado si no se comprende suficientemente las características de sus actores principales (puesto que el funcionamiento de los mercados libres es en última instancia una actividad humana).

Los resultados de una encuesta telefónica (en el período de enero a febrero de 1999 entrevistamos a 222 personas que ofrecían en venta parcelas de propiedad rural de más de cinco hectáreas a través del

periódico entre octubre y diciembre de 1998) mostraron grandes diferencias en las características de los vendedores, así como que los motivos por los que querían vender sus tierras eran muy diferentes.

Encontramos que en lo que respecta a los actores, la oferta de la tierra se puede dividir en tres segmentos:

1. El primer segmento está compuesto por intermediarios (agentes inmobiliarios, 52 avisos, 23%; ver Cuadro 4, C). En general, los agentes inmobiliarios o de bienes raíces no son los propietarios de las tierras, mientras que las tierras en cuestión consistían en grandes bloques y/o los terrenos más caros del área suburbana. Si bien la mayor parte de los agentes inmobiliarios juegan un papel activo, los bancos juegan un importante papel por detrás (pues pueden obligar a los propietarios a vender sus tierras).

2. El segundo segmento de la oferta del mercado está dominado por un reducido grupo de propietarios-vendedores del área urbana (61 avisos, 27%; ver Cuadro 4, B). Son propietarios, pero no trabajan sus tierras. En su mayoría son profesionales (abogados, agrónomos, médicos, etc.) que comercian con la propiedad de la tierra con fines de especulación o como una fuente estructural para obtener ingresos adicionales. No obstante, este grupo también incluye a personas particulares que buscan la venta de su propiedad como una transacción única (por ejemplo, individuos que venden su propia quinta).

3. El tercer grupo —la mayor porción de la oferta total (109 avisos, 49%; ver Cuadro 4, A)— está compuesto por agricultores-propietarios residentes que trabajan sus tierras. Una parte de este segmento de la oferta está formada por grandes ganaderos, que por lo general poseen grandes extensiones y tienen propiedades en varios lugares. Venden haciendas enteras o partes de las mismas para poder invertir en otras actividades —a veces nuevas— (invertir en un hotel, adquirir tierras en otro lugar, etc.). En otros casos, dicho segmento está formado por un variado grupo de agricultores que deciden vender sus tierras por diversas razones (liquidar la granja, necesidad de capital, etc.).

A continuación se describen los distintos grupos más detalladamente:

Cuadro 4
Los distintos tipos de actores por segmento de la oferta y por motivo de la venta,1998-1999

Categoría	Subcategorías, características	Avisos	
A. Agricultores-propietarios residentes (que trabajan sus tierras)	A1. Necesidad de dinero en efectivo (normalmente venden sólo una parte de la propiedad) - en deuda con el banco/forzado a vender (15) - necesita dinero para invertir *Mercado disperso (muchos vendedores y oferta variada)*	48	109
	A2. Deshacerse de la propiedad/herencia (suelen vender toda la propiedad) - propietario de edad avanzada y los hijos no están interesados en continuar en la actividad - la agricultura ya no es rentable (3) - propietario fallecido (venta a cargo de hijos y/o viuda/o *Mercado disperso (muchos vendedores y oferta variada)*	41	
	A3. Ganaderos (con grandes extensiones de tierra) Venta de tierras como actividad estructural secundaria *Mercado concentrado (30% de los avisos de este segmento provenían de tres individuos; básicamente propiedades muy grandes).*	20	
B. Grupos urbanos (propietario-vendedor; no trabaja su tierra) - de momento la tierra está inactiva (27x) - la tierra está siendo trabajada por cuidadores (26x)	B1. Individuos particulares (no agricultores) que venden toda su propiedad como una transacción definitiva - venta de quinta (6) - venta de tierra cultivable/terrenos urbanos *Mercado disperso (muchos vendedores, sobre todo parcelas pequeñas)*	16	61
	B2. Profesionales/comerciantes (venta de tierras como actividad estructural secundaria) *Mercado concentrado (30% de los avisos provenían de tres individuos, sobre todo parcelas pequeñas)*	45	
C. Intermediarios (agentes inmobiliarios y bancos)	En Santa Cruz hay un total de 191 agencias inmobiliarias. *Mercado concentrado (40% de los avisos de este segmento provenía de 10 agencias, oferta variada)*	52	52
Total			**222**

Fuente: Encuesta telefónica (enero-febrero de 1999) entre 222 vendedores de tierras (avisos publicados en *El Deber* de octubre a diciembre de 1999).

1.2. Los intermediarios: agencias inmobiliarias (23%) y bancos

Las agencias inmobiliarias se han convertido recientemente en un sector de rápido crecimiento en Santa Cruz. Si nos limitamos a las agencias registradas oficialmente, tenemos que en diciembre de 1999 la ciudad contaba con 191 agencias, 89% de las cuales se habían establecido después de 1994 (el número creció especialmente durante 1994-1995 y 1996).

Treinta y cuatro de estas agencias (básicamente las más antiguas) estaban afiliadas a la Cámara Inmobiliaria Departamental (CID, una especie de agrupación paraguas de intereses). En el momento de la encuesta la CID manejaba una cartera de por lo menos 1.500 propiedades. A pesar de esta cuantiosa oferta, encontramos que la dinámica del mercado de la tierra era muy limitada, debido en parte a la prolongada recesión. Entre 1995 y 1999 —en un período de tres años— se vendieron únicamente 45 propiedades a través de la intervención de la CID (las propiedades en cuestión eran relativamente grandes, con un promedio de 655 ha. cada una).

Aunque en general los bancos tratarán de aplazar una venta o remate de tierras tanto como sea posible en caso de mora de un agricultor (en el largo plazo, les interesa la continuidad de la explotación), la prolongada recesión está obligando a un número cada vez mayor de agricultores a vender sus tierras. En muchos casos los empleados de los bancos están directamente implicados —ya sea en connivencia con agentes inmobiliarios o no— en la búsqueda de posibles compradores. Un análisis de la extensión total de tierra sobre la que los tres bancos principales (Banco de Crédito de Bolivia, Banco de Santa Cruz y Banco Nacional de Bolivia) han concedido préstamos hipotecarios muestra que cerca de 800.000 ha. de tierra agrícola están afectadas (préstamos a entre 200 y 300 personas). Así, el endeudamiento prolongado podría forzar a algunos agricultores a vender sus tierras.

Cuadro 5
Número de transacciones (venta de tierra) cerradas por las agencias inmobiliarias afiliadas a la Cámara Inmobiliaria Departamental, 1995-1998: extensión y ubicación por regiones

Región/ período	Este	Norte/ noroeste	Central (Ibáñez)	Noreste (San Javier/ Concepción)	Sur	Total
1995-1996	74.050 ha.	63.800 ha.	3.240 ha.	47.000 ha.	-	20
	(578 ha.)	(633 ha.)	(80 ha.)	(1.750 ha.)		15.090 ha.
	Agricultura	Agricultura	Lácteos	Ganadería		
1996-1997	31.650 ha.	31.610 ha.	4.950	66.750	-	16
	(550 ha.)	(536 ha.)	(237 ha.)	(1.125)		10.960 ha.
	Agricultura	Agricultura	(Lácteos/frutic./ ganadería)	Ganadería/ lácteos		
1997-1998	-	62.950	3.540	34.500	42.450	16
		(491 ha.)	(180 ha.)	(1.500 ha.)	(612 ha.)	10.440 ha.
		Agricultura	Lácteos/ fruticult.	Ganadería	Agricult.	
1998-1999	42.150	31.240	-	43.300	21.400	13
	(537 ha.)	(413 ha.)		(825 ha.)	(700 ha.)	8.090 ha.
	Agricultura	Agricultura		Láct./ganad.	Agricult.	
Total	**73.800**	**125.800**	**71.490**	**1.314.550**	**63.850**	**4.529.490 ha.**
	(542 ha.)	**(483 ha.)**	**(212 ha.)**	**(1.119 ha.)**	**(641 ha.)**	**(655 ha.)**

Fuente: Cámara Inmobiliaria Departamental, 31-3-1999.

Cuadro 6
Extensión de la tierra hipotecada (diciembre de 1998)

	No. de préstamos	Tierra hipotecada
Banco de Santa Cruz	120 personas endeudadas	aprox. 600.000 ha.
Banco de Crédito de Bolivia	n. d.	aprox. 40.000 ha.
Banco Nacional	55 personas endeudadas	151.387 ha.
Total		**791.387 ha.**

Fuente: Bancos/entrevistas. Diciembre de 1999.

Aunque los bancos y agentes inmobiliarios actúan sobre todo como intermediarios (la propiedad pasa del antiguo dueño al nuevo), en algunas ocasiones los bancos o los agentes pasan a ser propietarios de las tierras.

1.3. Los propietarios-vendedores en el área urbana (27%)

Esta categoría (61 avisos) comprende las tierras puestas en venta por personas que generalmente viven en la ciudad de Santa Cruz y no se dedican a actividades agropecuarias; en 26 casos las tierras estaban sin cultivar, en 27 casos las propiedades estaban siendo trabajadas por cuidantes, pero en ninguno de estos casos eran los propietarios los que trabajaban sus tierras.

Se puede subdividir este segmento en otros dos grupos. El primero estaba compuesto por particulares que vendían su propia tierra definitivamente (16 avisos). En algunos casos venden quintas (tierras de uso recreativo, con una extensión promedio de 13,9 ha.) de las que sus propias familias han disfrutado desde hace mucho tiempo. En otros casos venden propiedades que están sin trabajar (compradas anteriormente o que les han sido adjudicadas a través de algún programa de colonización).

El segundo grupo es más numeroso (45 avisos) y estaba compuesto por profesionales que tienen en el comercio de bienes raíces una importante —y permanente— actividad secundaria, paralela a su ocupación profesional normal. Entre ellos se cuentan prósperos profesionales (dentistas, veterinarios, catedráticos universitarios, comerciantes, abogados, empresarios de la construcción, exportadores, dueños de garajes, hoteleros, etc.), incluyendo un francés, un taiwanés y un portugués. A diferencia de la categoría de vendedores definitivos mencionada anteriormente, este grupo se ocupa permanentemente de la compra-venta de tierras (poseen cadenas de parcelas de entre las cuales pueden elegir los compradores potenciales). Compran tierras o las venden dependiendo de sus necesidades de dinero en efectivo y/o de las oportunidades de inversión del momento. Al parecer, son tres individuos los que controlan la mayor porción de la oferta en este segmento.

Los propietarios-vendedores del área urbana (el segmento B del mercado) tienen que ver principalmente con la venta de parcelas relativamente pequeñas (el 71% de los avisos correspondía a parcelas cuya extensión promedio era de 24,8 ha. (B.1) y de 25,7 ha. (B.2), (ver Cuadro 5). La mayor parte de la actividad tiene lugar en los alrededores de la ciudad.

1.4. Los agricultores/propietarios-residentes (49%)

La mayor proporción de la oferta de tierras en los avisos proviene de agricultores-vendedores que viven en sus propiedades y a quienes corresponde una oferta total de 149.986 ha.

Cuarenta y ocho de los avisos de esta categoría provenían de agricultores que vendían tierras para obtener dinero en efectivo. Podemos distinguir entre las ventas por necesidad (endeudamiento con el banco, 15 casos; enfermedad, etc.); las ventas con el objetivo de conseguir capital para invertir (compra de ganado, un tractor, etc.); otros invierten el dinero de la venta en actividades ajenas a la agricultura (explotación/exportación maderera, un hotel, construcción de una casa, etc.);[3] por último hay quienes venden tierras simplemente para aprovechar una reciente subida de los precios (se benefician vendiendo tierra cara en las zonas suburbanas e inmediatamente después compran tierras en zonas más baratas, cinco casos). Este segmento del mercado (A.1) se asocia en general con parcelas relativamente pequeñas, cuya extensión promedio es de 35 ha. (78% de los avisos, ver Cuadro 7).

Una segunda subcategoría (41 avisos) corresponde a los que venden sus tierras porque están abandonando las actividades agropecuarias, sea porque ya no están interesados en continuar o porque no pueden hacerlo. Hay varias maneras de deshacerse de las propiedades: en primer lugar tenemos los casos de las personas que han quedado con las tierras e intentan venderlas inmediatamente

---

3 Este último resultó ser el caso en un grupo de de agricultores que combinaban la agricultura con otras actividades, como la de médico, ingeniero agrónomo, catedrático universitario, etc.

después del fallecimiento del propietario, por enfermedad o por separación (14 casos). En otras ocasiones es el mismo propietario quien decide vender debido a su avanzada edad (quiere repartir la herencia entre sus hijos, que ya no quieren vivir en el campo) (19 casos). Y en tercer lugar, la decisión de deshacerse de la tierra responde a la baja rentabilidad o a la falta de viabilidad (cinco casos); esta última se asocia especialmente con propiedades de cría en pequeña escala y agricultura intensiva (granjas avícolas, granjas lecheras) y el vendedor intenta cambiar de actividad (por ejemplo, el oficio de albañil), siempre que pueda hacerlo. La extensión media de las parcelas en este segmento del mercado (A.2) es de 45 h. (el 78% de los avisos, ver Cuadro 7).

La tercera subcategoría (20 avisos) está formada por un reducido número de propietarios de grandes estancias ganaderas que se ocupan de la compra-venta de tierras —como una suerte de actividad estructural secundaria— además de la cría de ganado, y que en su gran mayoría viven en la ciudad de Santa Cruz. Aparte de los bolivianos, en este segmento del mercado también participan extranjeros (un brasileño, un norteamericano y un ruso). Cerca de la mitad de los 20 avisos provenían de cuatro familias. La extensión media de las parcelas de este segmento del mercado (A.3) alcanzaba las 2.086 ha. (un 70% de los avisos eran por más de 1.000 ha.).

Si intentáramos estimar la oferta del mercado de la tierra de Santa Cruz en el último trimestre de 1998 sobre la base de lo expuesto hasta aquí, podríamos aventurar que la oferta total de las agencias inmobiliarias ascendía aproximadamente a 982.500 ha. (lo que significa que tenían una cartera de 1.500 propiedades con una extensión media de 655 ha.).[4] Además, los agricultores (A.1, A.2 y A.3) y los vendedores particulares de la zona urbana (B.1 y B.2) publicaron unos 409 avisos en la prensa, lo que equivale a una oferta total de 171.844 ha. (los 151 vendedores investigados).

4 Se calcula que la superficie hipotecada alcanza las 791.387 ha.

Cuadro 7
Características de las tierras ofrecidas en venta en los avisos, por categorías de extensión y segmento de la oferta

	<99	100-999	>1000	Total
Agricultores, para obtener dinero en efectivo (A.1*)	24 avisos	12	5	41
	850,5 ha.	5.792	39.431	46.073,5
	(ext. med.: 35,4 ha.)	(482 ha.)	(7.886 ha.)	(1.123 ha.)
Agricultores que quieren deshacerse de sus tierras (A.2.*)	24	8	9	41
	1.088,5	3.320	64.011	68.439,5
	45,4	415	7,112	(1.669 ha.)
Agricultores (ganaderos-especuladores) (A.3.*)	2	3	12	17
	83	1.600	33.790	35.473
	41,2	533	2.816	(2.086 ha.)
Grupos urbanos (venta definitiva por particulares) (B.1.*)	13	1	1	15
	322,6	520	1.500	2.342,6
	24,8	520	1.500	(156 ha.)
Grupos urbanos (profesionales-especuladores) (B.2.*)	24	8	5	37
	617	1.675	17.224	19.516
	25,7	209	3.444	(527 ha.)
TOTAL	**87**	**32**	**32**	**151****
	2.961,6	**12.907**	**155.956**	**171.844,6**
	34,0	**403**	**4.874**	

* ver Cuadro 4
** Este cuadro presenta un desglose de los avisos correspondientes a los segmentos A y B del mercado, por tanto, quedan excluidos los avisos colocados por las agencias inmobiliarias; de los 170 avisos restantes, en 19 casos no había información disponible sobre la extensión de las parcelas en venta. El número total de avisos investigados fue entonces de 151.
Fuente: Encuesta telefónica (enero-febrero de 1999) a 222 vendedores de tierras (avisos publicados en *El Deber* entre octubre y diciembre de 1999).

De esta manera, podríamos estimar el total de la oferta de tierra en 1.154.344 ha.[5] (sin incluir las tierras hipotecadas). Si la tierra en venta cubriera una superficie continua, la oferta existente sería suficiente para dotar a 24.000 campesinos con 50 ha. (la extensión del lote promedio durante la colonización agraria).

---

[5] Se calcula que la extensión legalizada total en Santa Cruz (o sea, el área de tierras con título) es de 13.706.546 ha.

Si bien lo anterior se refiere exclusivamente a la oferta visible de tierras, hay además un numeroso grupo de actores invisibles que juega un importante papel en el mercado de la tierra. La mayor parte de las parcelas ofrecidas en venta por las distintas categorías de la oferta son tierras que sus propietarios ya no trabajan; están sin cultivar o se dejan temporalmente a cargo de cuidantes (en arriendo o mediante acuerdos de aparcería) antes de venderlas. En realidad, los actores oficiales (A, B y C) no se ven demasiado afectados por los vaivenes del mercado de la tierra; son los cuidantes (normalmente campesinos pobres y sin tierra) quienes se ven forzados a trasladarse a otro sitio cuando se vende la tierra. Nos resultó sorprendente encontrar, mientras realizábamos la encuesta telefónica, que en casi todos los casos se ofrecía la opción de venta del terreno incluido el cuidante. En cierto modo, el cuidante es una forma moderna de siervo o pongo.

2. La dinámica del mercado de la tierra: ¿cuáles son las principales modalidades de compra y venta de la tierra?

En la literatura sobre el tema se suele dar la impresión de que el desarrollo de mercados libres de la tierra contribuirá a las transferencias y que si se eliminan las actuales restricciones acabará por desarrollarse un activo comercio de tierras. En otras palabras, se presenta el mercado de la tierra como un mercado dinámico, cuyo dinamismo generará cambios radicales en la tenencia de la tierra.

Según algunos analistas —los partidarios de la liberalización de la tierra— el funcionamiento del mercado de la tierra tendrá por sí mismo un efecto curativo: habrá un cambio en favor de los agricultores más eficientes y la tierra se distribuirá más equitativamente (la tierra será accesible a los pobres). De acuerdo con otros analistas —los opuestos a la liberalización— el mercado de la tierra conduce (en parte a través de distorsiones en otros factores del mercado) a una concentración de la tierra y a una desigualdad cada vez mayor[6] (para

[6] Esto se explica en parte por el hecho de que, en caso de recesión, son los pequeños propietarios los que tendrán que vender sus tierras (no tienen alternativa). Esta tierra será comprada sobre todo por los propietarios más ricos. A causa del incremento de los precios, los pequeños propietarios ya no pueden volver a comprar sus tierras una

un análisis de los efectos del mercado de la tierra sobre la distribución de la tierra ver, por ejemplo, Carter 2000; ver también Schueren, Paulson, Bee, en Zoomers, de próxima aparición).

Los resultados de nuestro estudio muestran que las ideas mencionadas requieren de una revisión en varios puntos. Primero, el dinamismo del mercado de la tierra —especialmente en períodos de recesión económica— suele resultar mucho más débil de lo que se suponía originalmente. Aun a pesar de una sobreoferta de parcelas en venta, por el momento hay muy pocos compradores en Santa Cruz (apenas unos cuantos poseen suficiente capital).[7] Debido a la permanente recesión, la oferta de capital se ha ido agotando y mucha gente ha dejado de considerar la compra de tierras como una inversión rentable y atractiva (precios altos en relación con los ingresos esperados). En Santa Cruz se invirtió una gran cantidad de dinero (incluyendo dinero de la droga) en la compra de tierras entre1995 y 1996, pero actualmente (1999) la demanda de tierra ha disminuido en gran medida. Pese a la existencia de un mercado libre de la tierra, el número de transacciones de compra de tierra consumadas en el período es muy reducido y casi no ha habido ningún cambio en la tenencia de la tierra. Hemos señalado antes que las agencias inmobiliarias sólo cerraron 45 transacciones durante los tres últimos años. Más aún, la investigación realizada en El Chore, Antofagasta y San Julián (ver la sección siguiente) también confirma el limitado dinamismo del mercado de la tierra: encontramos que sólo el 22% de los colonizadores había vendido sus tierras al cabo de ocho años (entre 1991 y 1999) y el 78% de ellos permanecen en el mismo lugar. Después de ocho años, el 80% de los que se quedaron poseían exactamente la misma extensión de tierra que en 1991, el 13% había adquirido más tierra y el 7% había vendido parcelas de tierra.

Tampoco cabe esperar que el fin de la recesión tenga un efecto dinamizador sobre el mercado de la tierra. Si bien podría provocar un

---

vez que ha pasado la recesión. Dada la ausencia de crédito, lo normal es que no haya "efectos colaterales"; los pequeños propietarios carecen del capital suficiente como para acumular tierras y/o incrementar su producción.

7 Únicamente un reducido grupo de agentes inmobiliarios y un restringido grupo de "compradores urbanos" conserva en la actualidad los recursos suficientes como para establecer (y ha empezado a hacerlo) una oferta estratégica de tierras.

aumento de la demanda por parte de los más acomodados, también es probable que caiga la oferta. Para mucha gente la venta de tierra es un último recurso; tan pronto como termine la recesión y ya no exista una necesidad urgente de dinero en efectivo, muchos decidirán no vender sus tierras.

Resulta sorprendente, dicho sea de paso, que la acción del mecanismo de los precios apenas contribuye al dinamismo del mercado. El mecanismo de los precios está teniendo escaso efecto en la situación que nos ocupa: a pesar de la sobreoferta, prácticamente no se sabe de ninguna caída importante en los precios (los vendedores compraron su tierra a precios normales y prefieren postergar la venta para no sufrir pérdidas vendiendo ahora). A pesar de la sobreoferta, los precios se han mantenido relativamente estables a lo largo de este período, excepto en la zona suburbana, debido a la especulación.

También es necesario hacer otro ajuste que permita tomar en cuenta el hecho de que —dondequiera que haya una transferencia de tierra— la figura suele ser mucho más heterogénea de lo que generalmente se supone. Aunque en la literatura sobre el tema a menudo se presenta la transferencia de tierra de los pequeños propietarios a los latifundistas como una consecuencia de las ventas por necesidad, la situación real viene a ser mucho más compleja y menos fácilmente comprensible. Actualmente las situaciones de venta por necesidad se dan sobre todo entre los grandes terratenientes (el banco los obliga a vender). Los pequeños propietarios venden su tierra por motivos diferentes; en muchos casos no lo hacen forzados por la necesidad, sino que la venta forma parte de un proceso gradual de descampesinización. Se puede considerar la venta de tierras como una estrategia para generar capital que puede ser invertido en actividades secundarias (nuevas). En otros casos la venta responde a un abandono temporal o definitivo de las actividades del campo.

Además, el hecho de que el mercado de la tierra sea dinámico no implica necesariamente una transferencia sistemática de tierras de los grandes terratenientes a los pequeños propietarios, ni a la inversa. A pesar del considerable volumen de transacciones de tierras dentro

del grupo de los grandes terratenientes y dentro del de los pequeños propietarios, prácticamente no hay transacciones entre distintos grupos de propietarios. Cuando buscan tierra, los grandes terratenientes ganaderos se moverán en un mercado distinto de aquél en que los campesinos busquen tierra cultivable, y viceversa. Los grandes terrenos casi nunca se venden a los campesinos, y a los terratenientes no les interesan las parcelas pequeñas (salvo si esas parcelas limitan con su propiedad). Por regla general, lo grande permanece grande y lo pequeño se queda pequeño. Dependiendo de cuál sea el uso potencial de la tierra (cultivo, ganadería, expansión urbana, parque ecológico, etc.), el mercado de la tierra presenta dinámicas diferentes y hay enormes diferencias de precios. El mercado de la tierra se descompone en varios segmentos, cada uno con su ritmo y dinámica propios, y los distintos actores suelen mantenerse dentro de los límites de su propio circuito.

Si bien es cierto que hubo una diferenciación dentro de cada una de las categorías de tamaño, no se puede resumir los efectos del mercado de la tierra en términos de una simple tendencia a una mayor desigualdad (es decir, tendencia hacia la concentración). Trataremos este aspecto con mayor detalle en la siguiente sección.

No deja de ser sorprendente que en el actual debate se dé tan poca importancia al hecho de que el funcionamiento del mercado libre de la tierra parece ir de la mano con una acelerada fragmentación de la tierra. Prácticamente todos los que vendían tierra poseían varias propiedades en varios lugares. Casi ninguno de los que ofrecía tierra a través del periódico quería vender toda la propiedad, prefería venderla por pedazos y trataban de posponer la venta del último pedazo tanto como fuera posible.

Esto significa que la parcela en venta suele ser sólo una parte de la propiedad. Venden según la necesidad (la mínima extensión suficiente como para cubrir la necesidad de capital) y en muchos casos el comprador y el vendedor se convierten en vecinos. Incluso cuando se vende una granja, el propietario intentará aferrarse hasta el último fragmento. En comparación con el resto de la propiedad, las parcelas en venta suelen ser de una calidad relativamente inferior y estar relativamente aisladas (es natural que primero traten de desprenderse

de sus parcelas menos atractivas o menos rentables).[8] En muchos casos los vendedores prefieren ofrecer sus parcelas más pequeñas —las más baratas—, lo que les asegura un mayor número de posibles compradores, pues las parcelas pequeñas cuestan menos dinero y se venden más fácilmente.

Otro problema al que se presta poca atención en el actual debate es el hecho de que el mercado libre de la tierra a menudo viene acompañado de cambios no deseados en el uso de la tierra. Es un hecho innegable que, al nivel de precios actual, es decir, las extremas diferencias de precios entre los terrenos urbanos y los rurales (ver Cuadro 2), existe el riesgo de que la agricultura sea expulsada gradualmente. Dados los actuales precios en la franja rural-urbana (terrenos urbanos y quintas), a los campesinos en un radio de unos 60 km de Santa Cruz les resulta cada vez más tentador vender su tierra (como agricultores ya no pueden competir con los precios que les ofrecen). A los precios actuales, casi ninguno de los campesinos estaría en condiciones de volver a comprar su tierra (los cultivos continúan sólo porque la tierra se ha pagado antes o porque el Estado la distribuyó gratuitamente). Los nuevos campesinos se ven obligados a establecerse más lejos de la ciudad de Santa Cruz y a pagar mayores costos de transporte, lo que en el largo plazo tendrá un efecto adverso en su economía.

2.1. La visión desde abajo: la situación en el campo

Hasta ahora nos hemos centrado principalmente en la descripción del mercado de la tierra tal como se ve desde la ciudad de Santa Cruz. Hemos señalado que no se puede hablar de un único mercado de la tierra (consta de distintos segmentos, cada uno con su nivel de precios y sus actores propios), que la dinámica de los mercados tierras es más bien limitada y que los mercados de tierras no conducen tanto a una transferencia sistemática de tierras entre pequeños y

---

[8] No sería extraño que, dados los métodos utilizados, la investigación hubiera soslayado uno de los motivos más importantes para vender —la decreciente productividad del suelo—. No es probable que los vendedores tomen en cuenta inmediatamente los aspectos negativos de las tierras que ofrecen en venta.

grandes propietarios como a una aceleración de la fragmentación de la tierra y a cambios en el uso de la tierra (a saber, la eliminación progresiva del uso rural de la tierra).

A fin de comprender mejor el funcionamiento del mercado de la tierra en el nivel micro y sus implicaciones en la economía de los campesinos, realizamos 190 entrevistas en Antofagasta (provincia Ichilo), El Chore (provincia Sara, cerca de una reserva forestal) y San Julián (provincia Ñuflo de Chávez), localidades situadas a una distancia de 130-140 km de la ciudad de Santa Cruz.

Estas tres poblaciones fueron establecidas en el marco de sendos programas de colonización (iniciados en los primeros años de la década de 1950 con la apertura de la carretera a Cochabamba). Antofagasta surgió en 1952 como resultado de una colonización espontánea, mientras que El Chore y San Julián son relativamente recientes (datan de 1966 y 1969, respectivamente). La mayoría de los habitantes de estas colonias provienen de los Andes (sobre todo Potosí y Chuquisaca), y recibieron del Estado unas dotaciones o lotes de 50 ha. aproximadamente. Casi todos ellos eran parejas que se establecían como colonos después de casarse, y sus hijos nacían ya en Santa Cruz. La tierra que poseían en sus lugares de origen era insuficiente y la mayor parte de ellos se establecieron en las llanuras bajas de Santa Cruz con la esperanza de empezar una nueva forma de subsistencia con la agricultura (CIMAR 1994).

En el momento de nuestra investigación (1998), cada colono poseía un lote de 50 ha. como promedio (sólo una parte del lote está cultivada, el resto es monte). La familia media consta de tres personas activas mayores de 10 años: el cabeza de familia (de 44 años de edad), su pareja (de 40 años como promedio) y una hija o hijo que ayudan en las labores del campo (16 años); los otros hijos suelen ser menores de 10 años. Los miembros de la familia combinan el cultivo de la tierra con la cría de animales y realizan una serie de actividades secundarias (procesan algunos productos, trabajan a cambio de un jornal y/o emigran temporalmente, sobre todo a la ciudad de Santa Cruz o a la Argentina).

Entre estas localidades hay diferencias relativamente grandes en cuanto a los sistemas de cultivo, la propiedad de la tierra y las características de la población. En Antofagasta (la colonia más antigua) —donde gran parte de la agricultura está mecanizada— las familias son relativamente reducidas. El arroz es el producto principal (cultivado por el 76% de las familias, en una extensión media de 17 ha. por familia). En comparación con las otras localidades, se destina relativamente poco tiempo a la siembra y a la cosecha, y la gente de esta zona posee menos ganado (dedican relativamente poco tiempo a la cría de ganado). En cambio, invierten más tiempo en el trabajo asalariado. Las unidades familiares poseen un promedio de 48,5 ha. distribuidas en 1,9 lotes (85% con títulos de propiedad; ver el Cuadro 13).

Esta situación contrasta con la de El Chore y San Julián, donde la mayor parte de la población cultiva maíz por medios no mecánicos (tres ha. como promedio, el 37% y el 73% de los colonos, respectivamente), que suelen combinar y/o alternar con el arroz y otros cultivos (leguminosas, cítricos, yuca, papaya, etc.). La familia media posee un lote (de 55 y 48 ha., respectivamente). Sin embargo, hay grandes diferencias en cuanto al grado de consolidación de la propiedad. El 67% de los lotes en San Julián están titulados, mientras que la proporción en El Chore es de apenas 6% en la actualidad (ver Cuadro 13). Algunos de los colonos de Antofagasta y San Julián también cultivan soya (una media de 17 ha., el 25 y el 12% de las familias, respectivamente).

Cuadro 8
Número medio de miembros de la familia (mayores de 10 años) que participan activamente en las actividades económicas, por actividad (y tasa de participación), 1999

Total de personas activas (>10 años)	San Julián 253 3,6 por familia (73 familias)	El Chore 174 3,1 por familia (56 familias)	Antofagasta 181 2,9 por familia (61 familias)
Siembra	2,8 (79%)	2,0 (66%)	1,3 (38%)
Actividades del campo	2,7 (75%)	1,2 (37%)	1,2 (36%)
Cosecha	3,0 (83%)	2,5 (82%)	1,4 (41%)
Cría de ganado	2,3 (65%)	2,3 (75%)	0,6 (17%)
Trabajo asalariado diario	0,7 (18%)	0,5 (14%)	0,8 (23%)
Compras/comercio	0,3 (9%)	0,4 (13%)	0,4 (11%)
Cría de ganado menor	2,8 (79%)	2,3 (68%)	1,3 (36%)
Horticultura/hortalizas para el mercado	1,7 (47%)	1,5 (34%)	0,7 (14%)
Procesamiento de productos agrícolas	0,6 (15%)	2,0 (31%)	0,5 (4%)
Otros	(15%)	(20%)	(13%)
Migración	8%	3%	2%
(duración)	(91 meses)	(6 meses)	(29 meses)
Migración	Santa Cruz (14)	Arg. (2) Chapare (1)	Montero (2)
(destino)	Otras colonias (8)	Santa Cruz (1)	San Pedro (1)
	Los Andes (1)	Cochabamba (1)	

Fuente: CIPCA/ Zoomers investigación *Mercados de tierras en Santa Cruz*, 1999.

2.2. La importancia de los mercados de la tierra

Aunque el Estado asignó inicialmente la misma extensión de tierra a todos los colonos a través de dotaciones de 50 ha., el mercado de la tierra ha jugado desde entonces un importante papel en la redistribución de la tierra. Encontramos que el 55% de los lotes de las localidades estudiadas en 1991 había sido adquirido a través del mercado (compra), en Antofagasta (la localidad mecanizada) la proporción no era menor del 70%.

Cuadro 9
Situación inicial: estrategias de adquisición de tierras (por lote) y otras características en 1991

	Antofagasta	El Chore	San Julián	Total
Herencia	1	1	5	7
Dotación del Estado/ocupación	33	35	46	114
Compra (a través del mercado de la tierra)	75	26	50	151
Número total de lotes	109	62	101	272
Número de lotes/familia	1,7	1,0	1,0	
Extensión media/familia	43 ha.	49 ha.	50 ha.	
Muestra de unidades familiares estudiadas (1991)	65	60	103	228
Muestra de unidades familiares estudiadas (1999)	61	56	73	190
(*las mismas familias que encontramos en 1991)	(*52) 71%	(*45) 80%	(*52) 85%	(*149) 78%

Fuente: CIPCA (ver referencias: Corporación Regional del Desarrollo, CIPCA y SACOA 1992); CIPCA/ Zoomers investigación *Mercados de tierras en Santa Cruz*, 1999.

Encontramos que entre 1991 y 1999 se han dado varios cambios en la tenencia de la tierra en el área estudiada. El primer cambio tiene que ver con el hecho de que parte de la población inicial (los que entrevistamos en 1991) ya no estaba en 1999. El 22% de las familias que entrevistamos en 1991 ya no vivían en el lugar antiguo. La familia entera había emigrado a otra parte y había vendido (o transferido) la propiedad a una nueva familia que entre tanto se había establecido allí y posesionado de la tierra.[9] En la mayor parte de los casos (el 61%), los nuevos propietarios eran extraños (es decir, ni parientes ni conocidos) que habían comprado la propiedad. Algunas de las 41 familias que se habían ausentado habían retornado a la región andina, otras familias se habían ido a la ciudad de Santa Cruz, pero la gran mayoría de los ausentes se habían trasladado al centro urbano de su propio pueblo o habían ocupado otras tierras muy cerca de allí.

Un análisis de los principales motivos para vender (e irse del lugar) mostró que —en comparación con los avisos del periódico—

[9] La movilidad en San Julián ha sido comparativamente alta (el 29%).

los factores de fuerza eran relativamente más comunes aquí: en un 50% de los casos se trataba de ventas por necesidad (gente que se había visto forzada a vender por deudas con los bancos, por enfermedad, etc.), pero se apuntaba la mala calidad de las parcelas (mala tierra, sequía, inundaciones, disminución de la fertilidad) como otra razón importante para vender y buscar nuevas tierras. En otros casos, las consideraciones familiares (matrimonio, educación, hijos) habían pesado en la decisión de vender. De la misma manera, la venta definitiva de la tierra y/o la necesidad de capital para inversiones (mencionada con frecuencia por los propietarios que pusieron avisos en el periódico) resultaron menos importantes en el estudio de las colonias.

El dinero obtenido de la venta de la tierra se destina con relativa frecuencia a comprar nuevas tierras, para realizar inversiones agrícolas y/o para registrar el título de propiedad. Las fechas en las que las familias vendían sus tierras y se iban varían de una colonia a otra: en el caso de San Julián, una elevada proporción de campesinos se fue en 1993; en cambio, en El Chore y Antofagasta el éxodo empezó más tarde (principalmente en 1995-1996).

El análisis de la situación en los 149 casos en que encontramos a las mismas familias que en 1991 (el 78%) muestra que éstas también experimentaron cambios. Aparte del crecimiento normal de la población (era de esperar que nacieran niños en el intervalo) también se constata cierta movilidad demográfica. En algunos casos (San Julián), las unidades familiares se habían visto engrosadas por parientes llegados de las regiones de origen (sobre todo de Chuquisaca y Potosí).[10] Pero a la vez se había producido un éxodo de gente de todos los pueblos: se habían marchado 103 personas de 56 familias (38% del total; una media de dos personas de cada familia). En la mayoría de los casos (el 64%), el matrimonio y la educación eran los motivos más importantes para partir; el 33% se había ausentado en busca de trabajo o de nuevas tierras.[11] De igual manera, la mayor parte

[10] Esto hace referencia a un grupo de 16 personas que se han agregado a 13 familias (sobre todo después de 1995).

[11] En tanto que un grupo relativamente numeroso abandonó San Julián en 1995-1996, el éxodo empezó comparativamente más tarde en Antofagasta y El Chore (en 1996 y 1997-1998, respectivamente).

de este grupo (el 44%) se había trasladado al centro urbano de su propio pueblo o se había establecido en los alrededores, pero en contraste con el grupo anterior, un número relativamente grande (el 39%) se había ido a la ciudad de Santa Cruz; el 8% había emigrado al exterior y el 5% había retornado a los Andes.

Del análisis de los cambios en la tenencia de la tierra entre 1991 y 1999 se desprende que la extensión media del lote en Antofagasta y El Chore había aumentado en nueve y seis hectáreas por familia, respectivamente (hasta 52 y 55 ha.), mientras que en San Julián la extensión se mantuvo inalterada en 50 ha. En general, la adquisición de tierras tuvo lugar a través de la compra de nuevos lotes y/o (cada vez más) por herencia; los acuerdos de aparcería y/o alquiler se daban sólo esporádicamente (en unos 20 casos).

Aquellos que para 1999 habían logrado obtener el título de su propiedad, habían tenido que esperar un largo proceso. Para los colonos de San Julián la obtención del título había tomado una media de nueve años. En El Chore y Antofagasta el proceso había sido algo más rápido (seis y cuatro años, respectivamente).

Cuadro 10
Duración del proceso de titulación (en años)
(sobre las propiedades tituladas)

Duración	< 5 años	6-10	10-20	20	promedio/ años	s. d.	Total
San Julián	8	14	16	2	9,4	12	52
El Chore	2	0	1	0	5,6	1	4
Antofagasta	50	5	1	5	3,7	26	87
Total	**60**	**19**	**18**	**7**	**5,9**	**39**	**143**

Fuente: CIPCA/ Zoomers investigación *Mercados de tierras en Santa Cruz*, 1999.

En tanto que algunas personas querían tierras adicionales, otras (y en parte la misma población) decidían desprenderse de lotes (mediante venta y/o aparcería).

El 23% de los entrevistados en Antofagasta ofrecía parcelas en alquiler (siete ha. de extensión promedio). Otros habían vendido porciones de terreno desde el momento en que se establecieron en la colonia (esto ocurría sobre todo en Antofagasa, pero también en San Julián, alcanzando el máximo en 1994).

Once familias vendieron 18 parcelas —de las cuales 11 estaban en Antofagasta— con una extensión media de 33 ha. El total de la tierra vendida entre 1991 y 1999 sumaba una superficie de 607 ha.

Las familias que vendieron su tierra normalmente lo hicieron bastante tiempo después de haber adquirido su propiedad (no se trata de un mercado rápido). Las familias de San Julián empezaron a vender después de un período promedio de 15 años, mientras que en el caso de Antofagasta fueron 13 años y ocho en El Chore. Alguna gente se vio impelida a vender por las inundaciones (muchos colonos habían recibido lotes situados en lugares desfavorables), porque presentaban rendimientos decrecientes debido a la degradación del suelo, a la erosión y/o a las plagas.

Muchos de los que vendieron tierras entre 1991 y 1999 también lo habían hecho en el período anterior (es decir, antes de establecerse en San Julián, El Chore o Antofagasta); el 27% de las familias entrevistadas habían vendido tierras antes de establecerse en estas localidades (24 familias habían vendido 27 parcelas, 457 ha. en total, de una extensión media de 17 ha.).

Por último, el análisis del precio de venta promedio (y su comparación con la información de los avisos en el periódico) muestra que en el campo se paga precios relativamente bajos. Mientras que, como vimos antes, en 1990 se pedía un precio promedio de 376 US$/ha. por las tierras para agricultura ofrecidas en los avisos del periódico (categorías II y III, Cuadro 2), el precio promedio en el campo estaba entre los 35,2 US$/ha. (sin mejoras) y los 200,5 US$/ha. (con mejoras). Los precios de 1999 (123-402 US$ en San Julián, 124-290 US$ en El Chore y 105-368 US$ en Antofagasta) son asimismo bajos si se los compara con el precio promedio de la tierra agrícola de los avisos (958 US$/ha.).

Cuadro 11
Evolución de los precios de la tierra entre 1980 y 1999

Período	Número de casos	Precio promedio/ha. por lote vendido	
		Sin mejoras	Con mejoras
Antes de 1979	15	278 $b/ha.	
1980-1989	25	11,2 US$/ha.	98,6 US$/ha.
1990-1995	33	35,2 US$/ha.	200,5 US$/ha.
1996-1998	12	58 US$/ha.	232 US$/ha.
1999	San Julián 62/73	123-281 US$/ha.	402-1.761* US$/ha. (con cosechas)
	El Chore 55/56	124-169 US$/ha.	290-1.342* US$/ha. (con cosechas)
	Antofagasta 44/52	105-201 US$/ha .	368-417 US$/ha.

Fuente: CIPCA / Zoomers investigación *Mercados de tierras en Santa Cruz*, 1999.

Las diferencias de precios no se explican tanto por las diferencias en la calidad del suelo local como por factores de localización (distancia de la ciudad, accesibilidad, etc.); los precios actuales en San Julián son relativamente altos, sobre todo a causa de su situación estratégica (como parte de un proyecto del Banco Mundial, pronto se invertirá en una ruta internacional de vinculación carretera con el Brasil).

Aunque en los debates y en la literatura sobre el tema se sugiere a menudo que los campesinos confieren a la tierra un valor sentimental, los campesinos de la zona de nuestro estudio tenían perfecta conciencia de su valor comercial. Casi todos ellos tenían la capacidad para poner precio a su parcela —y estaban prontos a hacerlo—, si bien sólo unos cuantos estaban dispuestos a vender a ese precio.

2.3. Una comparación de las unidades familiares, 1991-1999

Aunque en la literatura sobre el tema se suele dar la impresión de que una de las consecuencias del mercado de la tierra es la concentración, nuestro estudio muestra que en la realidad esta tendencia ha sido

relativamente limitada. En lo que respecta a las unidades familiares que han permanecido entre 1991 y 1999, encontramos que el número promedio de lotes creció de 1,3 a 1,4; la extensión total de sus propiedades sólo se incrementó de 46,7 a 50,4 ha. y la fuerza de trabajo familiar subió de 3,2 a 3,4 personas. En la medida en que hubo cambios, éstos tuvieron que ver más que nada con el aumento de la superficie cultivada (de 5,8 ha. en 1991 a 13,3 ha. en 1999) y con la legislación relativa a la tierra; la proporción de lotes con títulos oficiales creció del 51% al 59% (sobre todo en San Julián).

En cuanto a las familias que en 1999 no eran las mismas que en 1991 (el 20% de los casos), estas nuevas familias apenas se distinguían de las antiguas (el 80%). Las unidades familiares eran del mismo tamaño, poseían el mismo número de parcelas y tenían la misma extensión de tierra (hasta la superficie cultivada era más o menos igual). Por tanto, no se puede decir que las tierras de los que se fueron habían pasado a manos de propietarios más grandes. Únicamente en lo que se refiere a la proporción de lotes titulados, los recién llegados presentaban cierta ventaja (el 59% de sus lotes estaban titulados, frente al 53% de los lotes de los antiguos).

En vez de concentración (transferencia de tierra entre distintas categorías de tamaño), ha tenido lugar más bien una diferenciación interna; a lo largo de este período, algunas familias han conseguido comprar tierra adicional, mientras que otras decidieron deshacerse de su tierra (descampesinización). Al respecto vale la pena destacar que no se debería considerar las modalidades de venta y/o compra como procesos mutuamente excluyentes que resultan necesariamente en una tendencia evolutiva de sentido único. El historial de venta de cada lote muestra que deberíamos ver los cambios en la propiedad de la tierra como un proceso reversible (los vendedores eventualmente pasan a ser compradores, y viceversa; la compra y la venta también pueden ir juntas). Indudablemente, de una generación a otra ha habido considerables oscilaciones en el ámbito de los propietarios: los que hoy en día se registran como vendedores de tierra pudieron haber sido compradores en otro momento (el proceso no es irreversible). A menudo la diferencia entre compradores y vendedores no es estructural, sino una distinción determinada por la fase en el ciclo de la familia y las variaciones en el ingreso (ver también Foster 1993).

Si analizamos la medida en la que esta diferenciación ha afectado a la distribución interna de la tierra, hallamos que ha habido cambios en todas las localidades. Centrándonos en los que se quedaron (o sea el 80% de las familias entrevistadas en 1991 y que aún están presentes), tenemos que el grupo que tenía menos de 10 ha. en 1991 ha mejorado su situación (los de este grupo han disminuido en todas las localidades). Han comprado más tierra y han pasado a una categoría superior.

En los casos en que hubo una redistribución de la tierra, la dinámica interna ha funcionado de distinta manera en cada localidad: en Antofagasta son sobre todo las categorías de 11-20 ha. y de 31-40 ha. las que han experimentado un fuerte crecimiento (acumulación por parte de los que tenían menos de 10 ha.; fragmentación de los lotes de 51-60 ha. y de 61-70 ha.). El crecimiento en El Chore se ha concentrado principalmente en las categorías de 21-30 ha. y de 71-80 ha. (acumulación de los colonos que tenían menos de 20 ha.; fragmentación de los lotes de 31-50 ha.). En San Julián, en cambio, el crecimiento fuerte se ha dado sobre todo en la categoría de 41-70 ha. (fragmentación de los lotes de 91-100 ha.).

Cuadro 12
Cambios en la situación de las familias entrevistadas en 1991 y 1999, a lo largo de este período

	Antofagasta		El Chore		San Julián		Total	
	1991	1999	1991	1999	1991	1999	1991	1999
No. de lotes por familia	1,9	1,9	1,0	1,2	1,0	1,1	1,3	1,4
% de lotes con título	78%	85%	13%	6%	36%	67%	51%	59%
Extensión total (ha.) por familia	42,9	48,5	48,4	55,0	48,8	47,9	46,7	50,4
Trabajadores activos >10 años/familia	3,2	3,2	3,4	3,5	2,9	3,6	3,2	3,4
Superficie (ha.) preparada para cultivo/familia	8,7	25,5	3,9	7,5	4,7	6,9	5,8	13,3
No. de casos	**52**		**45**		**52**			

Fuente: CIPCA/Zoomers investigación *Mercados de tierras en Santa Cruz*, 1999. Cubre exclusivamente las familias presentes en 1991 y 1999.

Por último, si comparamos las características de las unidades familiares que lograron ampliar su propiedad durante los últimos ocho años (compradores netos, acumulan tierra) con las del grupo que actualmente posee menos tierra que en el período anterior (vendedores netos, pierden tierra), llama la atención constatar que apenas un limitado grupo de campesinos (el 13% y el 7%, respectivamente) se ha visto afectado (el 80% de los entrevistados no ha experimentado ningún cambio en la propiedad de su tierra). En las tres localidades, los compradores y los vendedores son vecinos entre sí; algunos de ellos ahora tienen más tierra, otros tienen menos. Los compradores ampliaron su tierra en una extensión total de 959 ha. (42 ha./familia) entre 1991 y 1999; los vendedores se desprendieron de un total de 577 ha. (44 ha./familia).

Comparando estos grupos de compradores y vendedores (que representan el 20% de la población), tenemos que las diferencias estructurales entre ambos son muy reducidas. Los compradores (los que poseen más tierra que antes) ahora son propietarios de una extensión media relativamente mayor (79 ha. frente a 50 ha.) y de una mayor cantidad de parcelas (2,3 frente a 1,7); asimismo, este grupo destina una mayor superficie al cultivo (25 ha. frente a 10 ha.) y tiene como promedio más cabezas de ganado (32 vacas frente a 14). Resulta que los vendedores (los que tienen menos tierra que antes) son sobre todo los pequeños propietarios (el 69% de ellos poseen menos de 50 ha., frente al 18% de los compradores); al mismo tiempo, no obstante, hallamos que no pertenecen al grupo de los propietarios más pequeños, la mayor parte de los cuales pertenece al 80% que no habían experimentado cambios.

Ambos grupos (compradores y vendedores) disponen más o menos de la misma fuerza de trabajo, y no presentan diferencias en la estructura de edad ni en otras características familiares. Hasta cierto punto, los compradores dedican más trabajo por familia a la siembra (una media de 2,5 personas por familia, frente a 1,7 en el caso de los vendedores), a la cosecha (2,5 frente a 1,9), al cultivo de hortalizas destinadas al mercado (1,4 frente a 0) y a la elaboración de queso (1,3 frente a 0,5). Pero las diferencias entre ellos son tan insignificantes que difícilmente podríamos hablar de una diferenciación estructural sobre la base de su sistema de cultivo o estrategia de subsistencia.

Cuadro 13
Cambios en la propiedad entre 1991 y 1999: compradores y vendedores comparación de tres colonias

	Sin cambios/inalterado	Poseen más tierra en 1999 que en 1991	Poseen menos tierra en 1999 que en 1991	Total
	No. de familias	No. de familias	No. de familias	No. de familias
San Julián	61 (84%)	8 fam. (11%) +23,8 ha.	4 fam. (5%) -42,0 ha.	73
El Chore	47 (84%)	8 fam. (14%) +43,9	1 fam (2%) -55,0 ha.	56
Antofagasta	36 (70%)	8 fam. (15%) +58,6 ha.	8 fam. (15%) -44,2 ha.	52
Total	**144 (80%)**	**24 (13%)**	**13 (7%)**	**181**

Fuente: CIPCA / Zoomers *investigación Mercados de tierras en Santa Cruz*, 1999.

Cuadro 14
Cambios en la propiedad entre 1991 y 1999: vendedores y compradores la distribución de la tierra

Situación en 1999	Compradores/ahora poseen más tierra (1991-1999)		Vendedores/ahora poseen menos tierra (1991-1999)		Familias sin cambios en su base territorial (1991-1999)	
	familias	área	familias	área	familias	área
<50 ha.	38%	18%	69%	49%	81%	70%
>51 ha.	62%	82%	31%	51%	19%	30%
Total	**24**	**1.900,2 (79 ha./fam.)**	**13**	**651 (50 ha./fam)**	**142**	**6.928,5 (48 ha./fam)**

Fuente: CIPCA / Zoomers, *ibid.*

Cuadro 15
Cambios en la propiedad entre 1991 y 1999: vendedores y compradores
uso de la tierra en los lotes

	Total "compradores netos" (24)				Total "vendedores netos" (13)			
	1991		1999		1991 promedio total/fam.		1999 promedio total/fam.	
No. de lotes titulados	16	0,6	30	1,2	20	1,5	14	1,0
No. de lotes	35	1,5	57	2,3	41	3,1	22	1,7
Extensión	1.017,5	42	1.900,2	79	1.266,5	97	651	50
Sup. preparada para el cultivo	151	6,2	613	25,5	113	8,6	138	10,6
No. de personas >15 años	76	3,2	90	3,7	52	4	47	3,6

Fuente: CIPCA/Zoomers, *ibid.*

Cuadro 16
Cambios en la propiedad entre 1991 y 1999: vendedores y compradores. Características de la población y tenencia de la tierra

	San Julián		El Chore		Antofagasta		Total	
	Menos (4)	Más (8)	Menos (1)	Más (8)	Menos (8)	Más (8)	Menos (13)	Más (24)
No. de lotes titulados	0,8	1,1	0	0	1,6	2,6	1,2	1,3
No. de lotes	1,0	1,6	1	2,5	2,1	3,0	1,8	2,3
Extensión (ha.)	45	52,2	50	88,3	52,5	97,0	54,0	79,0
Sup. preparada para el cultivo	4,6	14,1	2,0	5,1	19,6	66,4	12.5	27,8
Cabezas de ganado	16,7	20,2	18,0	59,0	12	13,5	14,0	32,0
Precio del lote	371	351	140	237	249	305	280	295
Parcelas vendidas después de llegar (ha.)	0 (0)	2 (100)	0 (0)	0 (0)	10 (275)	0 (0)	10 (275)	2 (100)
Parcelas vendidas antes de llegar	1 (0,3 ha.)	3 (65 ha.)	0 (0)	2 (8 ha.)	2 (21 ha.)	1 (4 ha.)	3 (21,3 ha.)	6 (77 ha.)
Cambios en la propiedad 1991-1999	-168 (-42 ha./f.)	+139 (19 ha./f.)	-55 (-55 ha./f.)	+351 (44 ha./f.)	-354 (-44 ha./f.)	+469 (59 ha./f.)	-577 (-44 ha./f.)	+959 (+42 ha./f.)
% de establecidos en 1991	100%	50%	100%	88%	100%	100%	100%	79%
Edad (cabeza de familia)	45	39	51	47	49	48	47	45
No. de miembros "andinos" (* cambiados/f.)	2,0 (0%)	1,3 (38%)	3,0 (0%)	1,5 (25%)	2,0 (0%)	2,5 (0%)	2,0 (0%)	1,8 (21%)
No. miembros activos >15 años/familia	3.3	3,3	2,0	4.4	4,0	3,8	3,6	3,7
No. de personas ausentes desde 1991 (88)	5 (2 fam)	5 (2 fam)	0 (0 fam)	10 (5 fam)	11 (6 fam)	5 (3 fam)	16 (8 fam)	20 (10 fam)
No. de recién llegados desde 1991 (105)	2 (1/fam)	3 (3/fam)	0 (0/fam)	0 (0/fam)	0 (0/fam)	0 (0/fam)	2 (1/fam)	3 (3/fam)

Fuente: CIPCA/Zoomers, *Ibid.*

3. Conclusión: evaluación del funcionamiento de los mercados de tierras

En este capítulo hemos tratado de lograr cierta comprensión de las características de los mercados rurales de la tierra y en qué medida la creación de mercados libres de tierras puede contribuir a un uso más eficiente de la tierra y, a la vez, más igualitario y más sostenible.

De nuestro estudio se pueden desprender varias conclusiones. La primera es que no existe "el" mercado de la tierra. A pesar de que en los debates hay muchas referencias a los mercados de la tierra, las investigaciones empíricas han demostrado que resulta difícil definir los mercados de la tierra, que la oferta y la demanda de tierra están muy segmentadas y que difícilmente se puede hablar de un verdadero mercado. Una segunda conclusión es que no se debe exagerar la dinámica de los mercados de la tierra. Nuestro estudio revela que a pesar de la cuantiosa oferta de tierras a todos los niveles (en parte a causa de la recesión), no se percibe una demanda por parte de gente dispuesta a invertir en las actividades agropecuarias; el mecanismo de los precios por sí mismo no ha sido suficiente para acercar el nivel de la oferta al de la demanda. A pesar de la libre interacción de las fuerzas del mercado la venta de tierras se está estancando.[12]

A pesar de todas las afirmaciones, la acción de los mercados libres de tierras no conduce a una mayor eficiencia, a un uso más sostenible de la tierra ni a una distribución más igualitaria (es decir, a un alivio de la pobreza).

Un análisis del primer factor (en qué medida contribuye la liberalización de los mercados de tierras a la eficiencia), muestra que el número de transferencias es muy reducido y que los cambios en la tenencia de la tierra afectan escasamente al uso de la tierra y a la productividad. A causa de la recesión, la mayor parte de los campesinos carece del capital necesario para invertir en la agricultura (la agricultura es apenas rentable hoy en día), y mucho menos para

---

[12] No está por demás insistir en que aquí nos vemos en la imposiblilidad de tomar en cuenta el "mercado negro" de las tierras, pues siempre hay transacciones invisibles.

poder comprar —o estar siquiera interesados en comprar— tierras adicionales. Desde el momento en que deciden vender, prefieren no invertir más (la tierra queda sin trabajar o se transfiere temporalmente a cuidantes); la tierra que se ofrece en venta es (casi por definición) tierra que no se destina a su mejor uso.

Tan pronto como el mercado de la tierra se ponga en movimiento surgirán problemas adicionales. Puesto que casi todos los campesinos venden su tierra pedazo a pedazo, se plantea el problema de la fragmentación (acelerada) de la propiedad. Además, debido en parte al incremento de los precios, es cada vez mayor la extensión de tierra apta para el cultivo que se destinará a la expansión urbana y/o a la recreación (quintas, etc.). Bajo estas condiciones, los mercados de la tierra no contribuirán a una situación más productiva ni más eficiente.

Tampoco se puede afirmar que los mercados de la tierra contribuyan directamente a un uso más sostenible de la tierra. Mientras que generalmente se asume que el mercado de la tierra tiene un efecto saludable en cuanto al uso de la tierra (tan pronto como la gente adquiera el derecho de propiedad, invertirá en la tierra y la tratará con más cuidado), en la realidad, los mercados de la tierra —al menos en los alrededores de la ciudad de Santa Cruz— promueven la deforestación (los terrenos sin árboles tienen un valor adicional de 500 $US por ha.). Muchos vendedores talan los árboles (chaquean) para obtener un precio más alto por su propiedad. Normalmente son las parcelas de precio más bajo las que primero se ofrecen en el mercado de la tierra, de modo que la transferencia de tierras será mayor en el caso de las parcelas más marginales (lo que, en resumidas cuentas, resulta en la transferencia de la tierra de peor calidad). Más aún, la fragmentación de la tierra y el incremento de los precios en la zona suburbana (ver más arriba) no son compatibles con el desarrollo sostenible (más bien conllevan el riesgo de la sobreexplotación).

De la misma manera, no se puede afirmar que el libre funcionamiento de los mercados de tierras contribuya a una distribución más igualitaria de la tierra ni a un alivio de la pobreza. No se ha operado una transferencia sistemática de grandes a pequeños propietarios (cada segmento del mercado es un circuito cerrado). En los casos en los que ha habido una redistribución de la tierra, se ha

dado más que nada en el ámbito de los pueblos, donde ha habido procesos de diferenciación internos. A este respecto, parece que no existe una relación directa entre el acceso a la tierra y una mayor prosperidad. Los campesinos que han ampliado su base territorial en el pasado reciente (compradores netos) apenas se diferencian de los que han vendido tierras. Así, pues, no cabe esperar una redistribución de la tierra en favor de los campesinos pobres.

A medida que los precios de la tierra aumentan (especialmente en la zona suburbana), los mercados de la tierra se hacen cada vez más inaccesibles, sobre todo para los campesinos pobres.[13] En general, los pequeños propietarios carecen del capital suficiente para comprar tierras y se ven forzados, cada vez más, a resignarse al papel de cuidantes. En los casos en que el libre mercado de la tierra conduce a una redistribución de la tierra, ésta asume la forma de una transferencia de los usuarios permanentes a los temporales. Si el mercado de la tierra empieza a funcionar mejor, será sobre todo en detrimento de los cuidantes.

El hecho de que el mercado de tierras de Santa Cruz no hubiera producido los resultados esperados no significa que la libre transferencia de la tierra (y la eliminación de las restricciones) no tenga importancia. El funcionamiento de los mercados de la tierra liberalizados (y la venta libre de tierras) redunda en una subsistencia más flexible en el ámbito de la unidad familiar. La compra y la venta de tierras constituyen una importante forma de adaptación al cambio. Con frecuencia se caracteriza erróneamente la venta de tierras como un proceso estructural —e irreversible— (ventas por necesidad) que en última instancia provoca la descampesinización. La transferencia de tierras es, al contrario, un proceso cíclico —y reversible— que forma parte de la estrategia de subsistencia de los campesinos. La venta de porciones de tierra permite a los campesinos sobrellevar crisis momentáneas y/o pasar a nuevas actividades (no agrícolas), vale decir, una diversificación del ingreso. Por otro lado, la compra de tierras

[13] Pese a que se suele presentar la "migración" como la "primera fase de la descampesinización", en realidad, la migración es una condición necesaria para la acumulación de capital suficiente (una persona emigra primero, y luego compra tierra).

permite a los campesinos crear un fondo de protección y seguridad (una reserva de dinero ganado con anterioridad, es decir, producto de la migración). Los campesinos tienen una perfecta conciencia del valor de su tierra, muchos de ellos la ven como una caja de ahorros a la que pueden recurrir ocasionalmente.

4. Para terminar: algunas recomendaciones de política

La situación en Santa Cruz revela que los mercados libres de tierras por sí solos, si no se complementan con una política de intervención, no producirán los resultados deseados. Cada vez son más evidentes las limitaciones de los mercados de tierras, así como la necesidad de políticas orientadas por objetivos en distintos ámbitos.

Para lograr una buena política de tierras es fundamental reconocer que la tierra puede desempeñar diferentes funciones a la vez. Para algunos grupos la propiedad de la tierra representa un símbolo de prestigio, para otros es un factor de producción o una fuente de capital, para otros todavía la tierra sirve como un lugar dónde vivir o descansar y, por último, a otros (especialmente los indígenas) les interesa la tierra como territorio. Precisamente debido a esta multifuncionalidad de la tierra (que varía de un lugar a otro), no es realista esperar que el mecanismo de los precios y la acción del libre mercado de la tierra produzcan el resultado óptimo. Dependiendo de la situación local, habrá que proteger algunas funciones y algunos grupos.

En la medida en que actualmente existe una política de tierras en Bolivia, se está dando prioridad al saneamiento de la propiedad. Según sus partidarios, se trata de un primer paso imprescindible para la creación de un mercado transparente y para la eliminación de las distorsiones. Los campesinos tienen un plazo de diez años para registrar su propiedad en lo que será la base de un registro transparente. Este proceso avanza con extraordinaria lentitud y es la causa de muchos conflictos. Los grandes propietarios, sobre todo, poseen los recursos suficientes para hacer frente a los requisitos burocráticos (el primero que llega es el primero en ser atendido). Cuanto antes se reclame un lote, tanto más difícil resulta para los recién

llegados registrar sus derechos. Debido a que el saneamiento avanza tan lentamente y a la cada vez mayor cantidad de conflictos a que da lugar. varios bancos han dejado de conceder préstamos (rehúsan aceptar la propiedad como aval).

Para asegurar que la tierra se use mejor en Bolivia (y redunde en una mayor eficiencia, alivio de la pobreza y en un uso más sostenible de la tierra), nos parece necesario tomar medidas en los siguientes ámbitos:

- Se debería simplificar el registro de la propiedad/saneamiento (el proceso debería ser menos corrupto, más rápido y más barato). Además, el registro de la tierra debería estar acompañado de un levantamiento de mapas (el catastro). A propósito, el saneamiento sólo tiene sentido si hay un seguimiento permanente y si se actualiza regularmente (¿cómo se puede mantener al día este sistema?). Es importante reducir los costos de transacción.

- Se debería dar más importancia a la planificación del uso de la tierra. Los municipios deberían priorizar la elaboración de planes de uso de la tierra. Sin planificación —y zonificación— siempre habrá fragmentación. La planificación del uso del suelo es especialmente urgente en la zona suburbana, donde la agricultura se ve forzada a competir con los terrenos urbanos y con las quintas.

- A fin de garantizar que los mercados de tierras sean más dinámicos, parecería necesario aplicar un programa de subvención a la compra de tierras (la falta de capital es una de las principales causas de la falta de dinamismo). Pero al mismo tiempo —aparte de los mercados de ventas (bienes raíces)— se debería buscar modalidades más flexibles de tenencia de la tierra (alquiler, préstamos a largo plazo, aparcería, etc.). "Si bien los mercados de alquiler de la tierra podrían ser insuficientes para lograr una asignación óptima, tienen una serie de ventajas potenciales respecto de los mercados de ventas, concretamente, las imperfecciones del mercado crediticio afectan mucho más a las ventas de tierra que a los mercados de alquiler; que los costos

> de transacción son más bajos que en el mercado de venta de la tierra y que hay grandes perspectivas de generar externalidades positivas facilitando la adquisición de conocimiento agrícola a través del alquiler en vez de la venta. Más que restringir la tenencia, los gobiernos deberían propiciar activamente el surgimiento de estos mercados" (Olinto 1995, en Deininger y Binswanger 1998: 10).

Aquellos que busquen una nueva política deberían conectarse con la realidad actual tanto como sea posible. Según Castells (1996), el momento actual se caracteriza por una movilidad y una virtualización de la vida cada vez mayores. "Vivimos en una sociedad de red en la que la gente está globalmente conectada y localmente desconectada". Cabe cuestionarse si la actual política (que favorece la libre transferencia de tierra privada) sigue estando en sintonía con nuestra era. La política de la tierra del futuro debería estar menos centrada en perpetuar las antiguas relaciones hombre-tierra (que conferían títulos de propiedad individuales) y buscar soluciones más flexibles. En vez de saneamiento, registro de la tierra y titulación, se debería poner más énfasis en dotar a los campesinos de un clima de producción apropiado, en la optimización del uso de la tierra y en la protección de los derechos de los cuidantes.

Bibliografía

Arrieta, Mario (comp.)

1995 *Catastro, mercados de tierras y registro de la propiedad en Bolivia.*

Assies, Willem

2000 "Lands, territories and indigenous peoples' rights", en A. Zoomers y G. v.d. Haar (eds.) *Regulating Land Tenure under Neo-liberalism: Current Land Policy in Latin America*, Amsterdam: KIT Press.

Carter, Michael

2000 "Old Questions and New Realities: Land in Post-liberal Economies", en A. Zoomers y G. v.d. Haar (eds.), *Regulating Land Tenure under Neo-liberalism: Current Land Policy in Latin America*, Amsterdam: KIT Press.

Carter, Michael y Luis Galeano

1995 *Campesino, tierra y mercado*, Asunción: CEPES.

Castells

1996 *The Rise of the Network Society. The Information Age: Economy, Society and Culture*, vol. 1, Massachusetts: Blackwell Publishers.

CIMAR

1994 *Desarrollo rural y procesos de colonización en Santa Cruz*, Santa Cruz: Centro de investigación y Manejo de recursos Naturales Renovables.

Corporación Regional de Desarrollo, CIPCA y SACOA

1992 *Diagnóstico socioeconómico de las colonias Antofagasta, Berlín, Huaytu y San Julián*, Santa Cruz: Unidad de Planificación de Proyectos.

Deininger, Klaus y Hans Binswanger

1998 "The evolution of the Bank's land policy", trabajo presentado ante el taller WIDER-FAO sobre el acceso a la tierra, Santiago de Chile, 27-29 abril de 1998 <http://wbln0018.worldbank.org/networks/>

Foster, Nancy

1993 "Land for the Peasantry: Looking for the market", en: *Inquiry at Grassroots*. William Glade y Charles A. Reilly (eds.). Virginia: Inter-american Foundation, pp.177-200.

2000 "Back to the Basics: Designing Tenure Institutions for Ecologically Sustainable Resource Management", en: A. Zoomers y G. v.d. Haar (eds.), *Regulating Land Tenure under Neo-liberalism: Current Land Policy in Latin America*, Amsterdam: KIT Press.

Kay, Cristóbal

1998 "Latin American Agrarian Reform: Lights and Shadows", en *Land Reform - reforme agraire - reforma agraria*, N° 2, 1998, pp. 9-31.

Shearer, Eric B., Susana Lastarria-Cornhiel y Dina Mesbah

1991 "The reform of rural land markets in Latin America and the Caribbean: research, theory and policy implications", en *Land Tenure Center Paper 141*, Madison, Wisconsin.

Thiesenhusen, William C.

1996 "Trends in land tenure issues in Latin America. Experiences and recommendations for development cooperation". *Studie zum Orientierungsrahmen Bodenrecht und Bodenordnung*, Deutsche Gesellschaft fur Technische Zusammenarbeit OE 4250/Div.4250.

Urioste, Miguel y Diego Pacheco
2000 "Bolivia: Land markets in a new context (the INRA Law)", en: A. Zoomers y G. v.d. Haar (eds.), *Regulating Land Tenure under Neo-liberalism: Current Land Policy in Latin America*, Amsterdam: KIT Press.

World Bank
1996 *Bolivia: Poverty, Equity and Income: Expanding Earning Opportunities for the Poor*, Country Operations Division I, Country department III.

Zoomers, Annelies
2000 "Land in latin America: New context, new claims, new concepts", en A. Zoomers y G. v.d. Haar (eds.), *Regulating Land Tenure under Neo-liberalism: Current Land Policy in Latin America*, Amsterdam: KIT Press.

Zoomers, Annelies (ed.), (en prensa)
Land and Livelihood in Latin America, Amsterdam: KIT Press.

CAPÍTULO CUATRO

Proceso de titulación de las Tierras Comunitarias de Origen (TCO)

José Martínez

Introducción

Con excepción de la Ley de Tierras del Estado (1905) del Presidente Ismael Montes que reconoce como poseedores de tierras a indígenas comunarios-tribus (arts. 9 y 10, ley del 26 de octubre de 1905), el Estado boliviano siempre consideró que las tierras carentes de título son tierras fiscales (propiedad del Estado) y como tales disponibles.

La Constitución Política del Estado (CPE), reformada en 1994, en el capítulo relativo a los Bienes Nacionales, expresa: "Son de dominio originario del Estado, además de los bienes a los que la ley les da esa calidad, el suelo y el subsuelo con todas sus riquezas naturales, las aguas lacustres, fluviales y medicinales, así como los elementos y fuerzas físicas susceptibles de aprovechamiento" (art. 136). El parágrafo II del mencionado artículo a su vez señala que "la ley establecerá las condiciones de este dominio, así como las de su concesión y adjudicación a los particulares".

Basados en este precepto constitucional, los representantes y las autoridades creadas por ley ejercen el poder de distribución de tierras mediante una serie de mecanismos y normas legales que se analizarán posteriormente. Entre tanto, nos permitiremos algunas precisiones sobre cómo abordamos nuestro trabajo según los presupuestos establecidos.

En el proceso de reflexión, como en nuestras observaciones de campo, recurrentemente surge la disyuntiva: por un lado, la legalidad en la que basa el Estado el derecho sobre todo el territorio nacional; por el otro, la tenencia de territorios por pueblos indígenas como

hábitat y parte de los derechos consuetudinarios desde tiempos inmemoriales. Si tomáramos por referencia la categoría tiempo, diríamos que los pueblos indígenas tienen derecho originario sobre las tierras y territorios que ocupan y ocuparon tradicionalmente, pero no se trata de resolver a quién o a quiénes pertenece el derecho originario, sino quiénes poseen o no títulos sobre los predios agrarios para tener derechos de propiedad sobre ellos. Para el Estado, según el mandato constitucional del Régimen Agrario y Campesino, "las tierras son del dominio originario de la Nación..." (art. 165); se establece también que el trabajo es fuente de adquisición y conservación de la propiedad agraria, que el campesino tiene derecho a la dotación, no se reconoce el latifundio, se reconoce las propiedades comunarias, el solar campesino y la pequeña propiedad como indivisibles e inembargables (arts. 166 al 170).

Para fines de este trabajo compartimos la siguiente definición de legalidad: "es un atributo y requisito del poder, cuyas acciones están basadas en un ordenamiento jurídico" (Bobbio 1997: 860) como, por ejemplo, la CPE. Desde el derecho positivo se admite que el ordenamiento jurídico es la expresión de la voluntad de todos los representados, en este caso de todos los habitantes del país. En nuestra experiencia, la legalidad es la voluntad de los grupos de poder que subyuga y en muchos casos se opone a los derechos consuetudinarios reconocidos de los pueblos indígenas. La legalidad, si bien admite la tenencia como condición para calificar derechos en el proceso de saneamiento, en la práctica, pone en entredicho la tenencia de territorios a la que siempre accedieron los pueblos indígenas.

Independientemente de estas observaciones, que pueden ser motivo de un trabajo específico, señalaremos los aspectos más importantes de la CPE relativos al reconocimiento de los derechos indígenas; a saber, el reconocimiento de la naturaleza multiétnica y pluricultural de Bolivia expresado en su artículo primero, que en lo fundamental nos remite a la diversidad de pueblos y grupos sociales existentes en el país, muchos los cuales pueden constituir verdaderas naciones. Pero también está el reconocimiento de los derechos sociales, económicos, territoriales y culturales de estos pueblos, expresados en el art. 171 (parágrafo I), que a la letra dice: "Se reconocen, respetan y protegen en el marco de la ley, los derechos sociales y económicos y

culturales de los pueblos indígenas que habitan en el territorio nacional, especialmente los relativos a sus tierras comunitarias de origen (TCO), garantizando el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, a su identidad, valores, lenguas, costumbres e instituciones".

Estas disposiciones constitucionales son normadas en la Ley del INRA. Sin embargo, la Ley No. 1715 redefine el concepto de territorio indígena que implica el recurso suelo, acceso y uso de los recursos de la naturaleza sobre el suelo, el subsuelo y la totalidad del hábitat, por el de Tierras Comunitarias de Origen, como propiedad agraria que otorga derechos, pero únicamente sobre la tierra como recurso agrícola; el uso de los recursos naturales sólo es permitido con fines culturales. Por supuesto que, como cualquier otro ciudadano, el habitante indígena puede asociarse y recurrir al Estado para realizar aprovechamiento de estos recursos cumpliendo una serie de requisitos hasta llegar a los planes de manejo.

Con relación a los derechos de las comunidades y pueblos indígenas existen versiones diferentes que han estado en el debate nacional en los últimos 10 años. Desde la visión del mundo indígena, los derechos sobre los recursos naturales corresponden a los pueblos y comunidades indígenas; mientras que, desde el punto de vista legal, todos los recursos naturales corresponden al Estado y a la nación. Este es un aspecto controversial que está influyendo en la vigencia y eficacia de normas específicas —como la Ley No. 1715— que regulan el uso y aprovechamiento de los recursos naturales, especialmente de aquellos directamente relacionados con la tierra. De hecho el ordenamiento jurídico reconoce a los indígenas derechos sobre las tierras que tradicionalmente han ocupado y actualmente ocupan, el uso y aprovechamiento de recursos ubicados en estos espacios; y en caso del aprovechamiento de esos recursos por ciudadanos ajenos a las TCO, la legislación establece que el Estado debe consultar a los habitantes indígenas la utilización, administración y conservación de los mismos. Es aquí donde se encuentran visiones contradictorias, ya que por un lado el Estado de manera oficial sólo reconoce la propiedad de la tierra a los indígenas —concepto tierra— mientras que el sector indígena reclama para sí propiedad del conjunto de recursos naturales ubicados en áreas de ocupación ancestral. Este aspecto debe ser tomado

en cuenta a tiempo de realizarse evaluaciones de los actuales procesos de saneamiento de las TCO.

1. Definición y debate sobre las Tierras Comunitarias de Origen

1.1. Reconocimiento universal de los derechos étnicos y territoriales

Los procesos de globalización incorporan (entre otros aspectos vinculados) el reconocimiento y protección de los derechos indígenas en los mecanismos legales de los países. El cambio de matiz en los países en desarrollo se debe a la necesidad de los países de mayor desarrollo de mantener el equilibrio del medio ambiente frente a los efectos nocivos de la superindustrialización. Así, la preocupación internacional para resolver la crisis ambiental global adopta medidas de protección y cuidado de los últimos bosques húmedos en el mundo y de los recursos de biodiversidad —que coincidentemente son el hábitat ocupado por los pueblos indígenas. De esta forma, los indígenas por sus prácticas de manejo y los conocimientos que poseen sobre la vida en los bosques se constituyen en los aliados naturales de esos intereses. Las políticas de los organismos internacionales y gobiernos supraestatales tienen interés particular en los países en desarrollo y las áreas rurales con bosques para la creación de nuevos escenarios de inversión financiera en bienes de escasez futura, a saber, biomasa, oxígeno y biodiversidad. En tal perspectiva el reconocimiento de los derechos étnicos y territoriales de las poblaciones indígenas es subsidiaria de la búsqueda de seguridad jurídica para las nuevas inversiones.

Desde este punto de vista, las acciones orientadas a consolidar derechos territoriales de los indígenas de las tierras bajas de Bolivia y las reformas jurídicas emprendidas encuentran espacios de materialización común: el interés de los organismos internacionales por la seguridad jurídica para sus inversiones financieras y la necesidad de conservar los últimos bosques tropicales. Estas reformas, a su vez, se enmarcan dentro de las actuales estrategias de lucha contra la pobreza, fortaleciendo el desarrollo de sectores tradicionalmente marginados en los países en desarrollo como el nuestro. De esta

manera, aspectos relativos a costumbres, valores, cosmovisión de indígenas han cobrado fuerza en los últimos años.

1.2. Derecho originario del territorio

El derecho originario de las tierras y los recursos naturales a favor del Estado establecido en la Constitución Política del Estado no es compartido por los indígenas; primero, porque la creación del Estado boliviano (1825) es posterior a la presencia de los ancestros de los actuales pueblos indígenas; segundo, el Estado como entidad que representa los intereses colectivos de la sociedad boliviana supone que los territorios indígenas están deshabitados.

Las nacionalidades nativas trascendieron a diversas épocas del desarrollo sociohistórico del país, manteniendo en lo fundamental sus valores y costumbres, a pesar del establecimiento de un conjunto de sincretismos por la influencia de la cultura occidental sobre la que se estructuró el Estado boliviano; a saber: la conquista, la colonia, las misiones y las luchas libertarias de criollos contra la corona española, la fundación de la República, el federalismo, el dominio de los barones del estaño, la guerra del Chaco, la Reforma Agraria, el ciclo nacionalista, el desarrollismo y el neoliberalismo. Las organizaciones indígenas, actualmente, se encuentran en proceso de reencuentro con sus culturas, tradiciones, valores, reconstituyendo sus propias identidades sociales y espacios. Por estas consideraciones los pueblos nativos demandan el derecho originario de los territorios que ocupan porque consideran que es una deuda histórica del Estado con ellos. Las demandas territoriales indígenas, conocidas por imperio de la ley como TCO, tienen el sentido de que el Estado debe garantizar el derecho de propiedad de sus territorios comunitarios a través de un título ejecutorial para que no se repitan viejas historias de usurpación.

1.3. Legalidad o legitimidad de los derechos indígenas y tutela del Estado

Como consecuencia de la disparidad de visiones (indigenismo-autoridad estatal) acerca del dominio originario de la tierra, surge el problema de la legitimidad y legalidad del acceso, uso y tenencia

de los recursos naturales ubicados en áreas de asentamiento indígena tradicional.

Una revisión rápida de la realidad indígena permite advertir la tutela de las élites gobernantes (Vacaflor 1997) sobre los indígenas, basada en consideraciones de falta de civilización y evangelización. Así, a manera de ejemplo, en materia de derechos de territorio éstos eran de responsabilidad de los tutores. Otro factor que es importante destacar es la costumbre oficial de considerar tierras baldías a las tierras que no contaban con documentos (títulos), hecho que ha permitido la pérdida de tierras indígenas que pasaron a particulares no indígenas, es el caso de las tierras bajas de Bolivia donde se encuentran 33 pueblos y etnias originarias con idioma, territorio y cultura propios cuyos territorios fueron disminuyendo.

La atención desventajosa del Estado boliviano a la problemática de las tierras para el sector indígena ha sido una constante en la historia del país. Así, el Estado de 1952 pretendió crear las bases materiales para un capitalismo de Estado y dar lugar —con la Reforma Agraria de 1953— a una creciente agroindustria y expropió a los terratenientes de tierras altas para impulsar la agrarización de lo rural y la integración de los indígenas a los procesos de desarrollo e industrialización bajo su protección, pero en ningún caso resolvió los derechos territoriales de los indígenas. El ordenamiento legal de entonces declara como tierras fiscales los territorios indígenas, en razón a que los pueblos indígenas son considerados grupos étnicos marginales, tribales, selváticos, salvajes, dispersos, nómadas o seminómadas.

Al concluir el ciclo del nacionalismo revolucionario e ingresar, a partir de 1985, a lo que se vino en denominar el Estado neoliberal, se puede identificar un pequeño giro en esta tendencia excluyente de lo indígena, pero no precisamente porque el Estado cambió de carácter, sino más bien debido a las acciones de los organismos internacionales, en este caso de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), entidad dependiente de Naciones Unidas, que desde el Convenio 107 venía trabajando sobre la problemática indígena y que, con el Convenio 169 reconoce y ratifica los derechos de los grupos étnicos y pueblos indígenas.

1.4. Reflexiones sobre la problemática tierra y territorio

Las legislaciones de los estados nacionales, cuyas sociedades están constituidas por pueblos indígenas, están influenciadas por la corriente contemporánea pro indígena que reconoce y consagra derechos, convenios y declaraciones internacionales de carácter social, cultural, ambiental y económico. Los derechos de territorio reconocidos a los pueblos indígenas, por razones de usos y cultura, implican el acceso al recurso tierra como medio económico y de desarrollo sociocultural. La tierra y los recursos adyacentes, como la flora, fauna y agua, constituyen un hábitat integral —territorio— ocupado desde tiempos inmemoriales por sus antepasados, en el que desarrollan actividades productivas y reproductivas de la vida cotidiana, y no un simple espacio —tierra— de desarrollo de actividades económicas.

Para los pueblos indígenas la problemática tierra y territorio no está resuelta, a pesar de los grandes avances en materia legislativa y los esfuerzos de saneamiento de la tierra. La disyuntiva es el reconocimiento de derechos indígenas en la ley o la materialización de esos derechos en la práctica. El pleno ejercicio del derecho de posesión y propiedad por parte de las poblaciones indígenas de sus territorios implica el respeto a estas propiedades por parte de la población no indígena, las entidades estatales, las compañías empresariales que aprovechan los recursos existentes en esos territorios y acabar con las actitudes y políticas de exclusión y segregación de las culturas nativas; si no cambian las actitudes en la sociedad no serán suficientes los derechos garantizados en la ley.

En la medida en que los intereses de tierra y territorio de las poblaciones indígenas son afectados, es inevitable el surgimiento de conflictos sociales; de hecho, las poblaciones indígenas emergen en el escenario nacional e internacional a través de estos conflictos, simbolizados en la primera marcha por la Dignidad y el Territorio (1990), la segunda por el Territorio, Tierra, Derechos Políticos y Desarrollo (1996) y la tercera por la Tierra, el Territorio y los Recursos Naturales (2000). Estas movilizaciones, que muestran el fortalecimiento de la organización indígena, permitieron consolidar la influencia internacional en las reformas legales en el país. Sin embargo, estas reformas no satisfacen las demandas indígenas, pues sólo les

reconoce la legalidad de sus asentamientos pero no así la legitimidad. El conjunto de la denominada legislación indígena trata al derecho territorial indígena como un tipo de propiedad agraria, con insuficientes aspectos de propiedad legítima como poseedores nativos de los recursos naturales existentes en sus territorios.

2. Ley de Tierras y problemática tierra y territorio

Los pueblos indígenas de las tierras bajas de Bolivia habitan tres ecoregiones: Amazonía norte y sur, Oriente y Chaco. Geográficamente la ecoregión amazónica abarca los departamentos de Pando y Beni, el norte de La Paz, el norte de Cochabamba y el norte de Santa Cruz. La ecoregión oriental, también conocida como la ecoregión chiquitana, comprende gran parte del espacio geográfico del departamento de Santa Cruz. La ecoregión chaqueña comprende la parte sur del departamento de Santa Cruz y este de los departamentos de Chuquisaca y Tarija.

Estas ecoregiones, por el tipo de bosque, se describen como: la ecoregión amazónica de bosques altos húmedos; entre la Amazonía norte y sur se encuentran las llanuras o pampas benianas. La ecoregión oriental o chiquitana contiene el bosque de transición; en dirección norte-sur, los bosques van cambiando de semihúmedos a bosques secos. La ecoregión chaqueña se caracteriza por contener bosques secos con dosel bajo y bajas precipitaciones pluviales.

Las comunidades de los diferentes pueblos indígenas que habitan estas ecoregiones están ubicadas por lo general en las proximidades de los ríos que forman parte de la cuenca del Amazonas, con excepción de la parte sureste de Santa Cruz y sur de Tarija que forman parte de la cuenca del Plata.

El tratamiento legal de los derechos indígenas con relación a la tierra, de manera particular de las TCO, está concentrado en el proceso de saneamiento. Es preciso tomar nota de que el Estado boliviano al suscribir el Convenio 169 de la OIT (homologado a Ley No. 1257 el 11 de julio de 1991) reconoce los derechos territoriales de los pueblos indígenas. Este reconocimiento, como se tiene señalado,

está expresado en el artículo 171 de la Constitución Política de Estado (Ley No. 1615 del 6 de febrero de 1995) y establecido de manera expresa en la Ley No. 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria (18 de octubre de 1996). A cuatro años de vigencia de la norma (1996-2000) no se regularizan las propiedades indígenas.

2.1. Las Tierras Comunitarias de Origen en el marco de las disposiciones legales

La normatividad específica que establece los derechos con relación a la tenencia de la tierra es la Ley No. 1715 que establece la realización de un proceso de saneamiento de los derechos y tenencia de la propiedad agraria en el conjunto del territorio nacional en un plazo de 10 años a partir de su vigencia (artículo 65). A su vez, el plazo de saneamiento y titulación de las 16 demandas comunitarias contempladas en la ley debería haberse realizado en 10 meses: "las indicadas tierras comunitarias de origen serán tituladas en el término improrrogable de diez (10) meses, computables a partir de la publicación de esta ley, previa ejecución del Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen (SAN-TCO) y cumplimiento del Procedimiento de Identificación de Necesidades y Titulación" (disposición transitoria tercera, parágrafo cuatro). Sin embargo, nada de lo establecido se cumplió.

Se entiende por TCO: "los espacios geográficos que constituyen el hábitat de los pueblos y comunidades indígenas y originarias, a las cuales han tenido tradicionalmente acceso y donde mantienen y desarrollan sus propias formas de organización económica, social y cultural, de modo que aseguran su sobrevivencia y desarrollo. Son inalienables, indivisibles, irreversibles, colectivas, inembargables e imprescriptibles" (Ley No. 1715, art. 41 P.I,5). En la práctica, es este concepto el que no admite el propio Estado, menos los terceros que ocupan los territorios indígenas.

En el orden de las definiciones de ley, las TCO cumplen la función social como medio de bienestar social a partir de su uso por la familia. Como propiedad agraria no pueden ser revertidas, enajenadas, gravadas, embargadas ni adquiridas; en general, los artículos dos y tres de la Ley No. 1715 reiteran lo expresado en los artículos 165, 169

y 171 de la CPE. Desde el punto de vista del desarrollo integral de los pueblos indígenas, es necesario sin embargo recordar que las TCO no deben perder la categoría de territorios a fin de garantizar el desarrollo cultural, étnico, social y económico propio de los pueblos indígenas. Si se acentúa sólo la perspectiva agraria, se estará condenando a estos pueblos a un proceso de campesinización, a un rápido deterioro de su hábitat y a la pérdida de los recursos de biodiversidad, que para muchas de las comunidades son los medios de subsistencia cotidianos.

La ley de referencia tiene ciertas contradicciones en el tratamiento de los derechos indígenas sobre la tierra, porque si bien hace una definición importante de las TCO, en otras disposiciones contradice el espíritu de la definición. El artículo 41 estable las referencias que determinan la superficie de los territorios indígenas: a) como los espacios geográficos a los que tuvieron tradicionalmente acceso y b) como las áreas donde actualmente mantienen y se desarrollan. En cambio el artículo 42, que hace referencia a las formas de distribución de los predios agrarios, indica que las TCO son "dotadas mediante trámite administrativo". La pregunta es ¿cómo se puede dotar o conceder aquellos territorios cuya posesión y ocupación viene desde los antepasados? Aunque es útil hacer notar que, por diferentes motivos, la ubicación actual de los pueblos indígenas no siempre corresponde a las áreas de ocupación tradicional de sus antepasados.

2.2. El proceso de aplicación de las disposiciones legales

De acuerdo a las disposiciones de la nueva Ley de Tierras, los pueblos indígenas para acreditar sus derechos con relación a la tierra (titulación) deben sanear las áreas que ocupan. Para ello la ley establece un proceso específico de titulación (Saneamiento de TCO, artículo 69), proceso por el que los pueblos indígenas demandan al Estado sus propios territorios. Estas solicitudes se refieren a la entrega de títulos que acrediten la propiedad territorial y no así la entrega de tierras que ya poseen. Éste es otro aspecto que no tiene la coherencia necesaria desde el punto de vista de la definición de las TCO y disposiciones complementarias.

La titulación de las TCO, según el artículo 44, no es incompatible con las áreas protegidas. En consecuencia, lo congruente sería que los territorios indígenas tengan categoría de áreas clasificadas para preservar su integridad y debería garantizarse a perpetuidad la gestión del espacio y sus recursos bajo administración indígena. Este aspecto debe ser discutido y replanteado para lograr armonía y coherencia con otras disposiciones legales relativas a la protección del medio ambiente y la biodiversidad, así como aquéllas que establecen la explotación de otros recursos naturales (forestales, mineros, petroleros, etc.).

El artículo 58 admite la expropiación. Esta disposición se aplica negativamente en los territorios indígenas bajo la forma de planes de compensación por derechos de vía en la construcción de los gasoductos, las exploraciones y explotaciones de hidrocarburos y para la construcción de los corredores de exportación, carretera bioceánica (Santa Cruz-Puerto Suárez) y proyectos hidroeléctricos (Rurrenabaque-San Buenaventura embalse del río Beni), para mencionar algunos. En las áreas de explotación minera el peligro de expropiación es mayor debido a que el Código de Minería tiene prelación sobre el derecho agrario en general. Los territorios indígenas son muy apetecidos por los grandes proyectos que tienen interés en sus recursos de biodiversidad, y no es casual que varias concesiones forestales, petroleras y mineras se sobrepongan a los territorios indígenas; también algunas áreas clasificadas como parques nacionales y reservas se sobreponen a las TCO.

El procedimiento técnico jurídico de saneamiento de la propiedad agraria en territorios indígenas es el SAN-TCO (artículo 72). Con este procedimiento, sin embargo, los mayores beneficiados son los dueños de propiedades no indígenas o terceros. Primero, porque se sanean de oficio todas los predios existentes dentro de las TCO, sean éstos de simples poseedores con ocupación efectiva del predio agrícola, o que cuenten con algunos trámites iniciados o títulos; en segundo lugar, se benefician del apoyo de recursos económicos y técnicos que se movilizan a nombre de los pueblos indígenas (TCO de Monte Verde, más de 100 propiedades en el Polígono 1, para citar un ejemplo).

Otras modalidades de saneamiento son el CAT-SAN (saneamiento integrado al catastro, artículo 71) y el SAN-SIM (saneamiento simple, artículo 70). Estas modalidades de saneamiento no son excluyentes con el saneamiento de las TCO; de hecho, la TCO Tacana en San Buenaventura, La Paz, está siendo saneada en el área de CAT-SAN, al igual que las TCO guaraníes en el departamento de Chuquisaca.

El artículo 72 (parágrafos III y IV) prevé que las TCO pueden consolidar a su favor, durante el saneamiento, las propiedades de terceros ilegales, o bien por compensación en áreas disponibles en cantidad y calidad similar si es que sus espacios son disminuidos significativamente por la presencia de terceros. Durante el actual proceso de saneamiento estas disposiciones no están siendo cumplidas, ya que las extensiones demandadas por los indígenas están resultando reducidas por los estudios de necesidades espaciales realizados por el Viceministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios (VAIPO). Esa parece ser la tendencia desde el punto de vista de los resultados del saneamiento bajo la modalidad de TCO, pues los resultados preliminares favorecen ampliamente a terceros y no se observan acciones del INRA destinadas a compensar tierras a las TCO afectadas. Este es otro elemento que debe ser considerado dentro de la problemática del saneamiento.

Una de las TCO más afectada con los "recortes" de territorio —a través de los diferentes estudios realizados por el VAIPO para la identificación de las necesidades espaciales— es la TCO Guarayos, cuyo territorio ha sido reducido a casi la mitad del solicitado, mientras que otras TCO, como Santa Teresita y Tobité, presentadas por el pueblo ayoreo, han salido beneficiadas con extensiones superiores a las que inicialmente se solicitaron.[1]

Las disposiciones finales y transitorias de la ley norman aspectos puntuales que favorecen los derechos indígenas, pero no se aplican:

---

1 Por los acuerdos de la tercera marcha indígena, campesina y de colonizadores de julio de 2000 se abroga el inciso h) del Reglamento vigente de la Ley INRA, consiguientemente ya no tienen sentido las recomendaciones de superficie que hacía el VAIPO.

a) Derecho preferente de los indígenas: según la ley se aplica este derecho en caso de superposiciones o conflictos con concesiones, contratos o autorizaciones de aprovechamiento forestal; la experiencia del proceso de saneamiento en el Polígono A de la TCO Guarayos es exactamente inversa. Se concede derechos a la superposición de la concesión forestal Lago Verde y se consolida la presencia de terceros en un área clasificada reserva forestal y de vida silvestre de los ríos Blanco y Negro.

b) La disposición transitoria segunda establece la titulación inmediata como TCO de los ocho territorios indígenas con Decreto Supremo (TIDS): Chimán (TICH), Multiétnico N° 1 (TIM), Sirionó (TIS), Weenhayek (TIWM), el Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécure (TIPNIS), los territorios indígenas Yuqui, Araona y la Reserva de Biosfera Pilón Lajas en el término improrrogable de 60 días desde de la promulgación de la ley (octubre de 1996). No se cumplió el plazo, estos territorios indígenas se titularon recién en julio de 1997, a los 300 días del plazo establecido. Lo que preocupa más que la retardación es que estas titulaciones no garantizan la propiedad de los territorios indígenas, porque continúan los asentamientos dentro de las TCO, al igual que la explotación incontrolada de sus recursos al punto de comprometer a las propias poblaciones indígenas. La gran limitante es la escasez de recursos económicos para el saneamiento.

c) La disposición transitoria tercera fija los procedimientos y plazos de titulación para las 16 demandas indígenas de TCO, que en realidad corresponden a 33 debido a que tres demandas contienen más de un territorio: Ayoreo, cuatro; Guaraní, 14; y Chiquitano, dos. Ninguno de los territorios indígenas fue titulado en los 10 meses.

d) Declaratoria de inmovilización de las TCO como medida precautoria (julio de 1997). Los terceros no acatan la medida, ni las autoridades tienen los medios para hacer cumplir la inmovilización hasta la fecha.

Las dificultades para la aplicación plena y oportuna de la ley residen en la falta de voluntad política de las autoridades gubernamentales que desconocen las características de los pueblos indígenas de la región amazónica, además de las contradicciones de la propia ley, las deficiencias de los reglamentos y normas técnicas de saneamiento, la carencia de recursos, la falta de personal capacitado y equipo, la falta de institucionalidad del INRA, las presiones políticas de terceros con poder e influencia en el gobierno, la cooptación de algunos dirigentes indígenas por el Estado y el cambio de gobierno (1997).

Los pueblos indígenas mantienen su existencia social en formas de producción y reproducción socio-cultural basadas en la naturaleza. Para estos pueblos, su hábitat, el territorio, constituye la unidad de los recursos de biodiversidad existentes en el suelo, subsuelo y sobre el suelo en conjunción con sus propias formas de vida. Estos pueblos no obstante la existencia de leyes que les favorecen están transitando la experiencia de un movimiento reivindicativo por sus derechos, adoptan el término indio, estigmatizado por doquier, para convertirlo en un símbolo de autoidentificación social que revaloriza sus saberes y prácticas y reclama a la sociedad en su conjunto la legitimidad de sus espacios tradicionales.

3. Ubicación y saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen

Las demandas de territorios indígenas pueden entenderse como un nuevo proceso social de interrelaciones de las nacionalidades oprimidas y el Estado boliviano para la determinación de derechos territoriales ancestrales a través de procesos técnicos y jurídicos. Pero quedan dudas respecto a que la titulación de los territorios resuelva el problema de acceso y uso de los recursos naturales existentes en los territorios indígenas, más aún si se toma en cuenta la falta de coherencia con otras normas jurídicas tales como las leyes Forestal, Minera y Petrolera y la propia Constitución.

No debe perderse de vista que las TCO demandadas son los espacios tradicionales que pudieron reconstituirse; en ellos no están consideradas las comunidades indígenas con territorio fragmentado, en las que difícilmente se pueden reconstituir los territorios por la

alta presencia de terceros, la dispersión de comunidades y porque materialmente no es posible reconstituir los espacios tradicionales a los que tuvieron acceso. En el caso de las comunidades fragmentadas y en situación dispersa, por lo menos debe garantizarse las áreas de uso y ocupación. Las demandas a este nivel recién empiezan.

Cuadro 1
Ubicación de las TCO en las tierras bajas y el Chaco por microregión

Ecoregión	Tierra Comunitaria de Origen
Amazonía norte y sur	Yaminahua Machineri, Multiétnico 2 (TIM II), Chacobo Pacahuara, Cavineño, More, Joaquiniano, Cayubaba, Itonama, Baures, Territorio Indígena Siriono (TIS), Canichana, Movima, Territorio Indígena Moxeño Ignacio (TIMI), Multiétnico 1 (TIM I), Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Securé (TIPNIS), Territorio Indígena Chimán, Pilón Lajas, Tacana, Araona, Lecos de Franz Tamayo, Lecos de Larecaja, Mosetenes, Yuracares, Yukis, Guarayos y Territorio Indígena del Bajo Paragua (CIBAPA).
Oriental	Monte Verde, Zapocoo, Lomerío, Santa Teresita, Tobité y Rincón del Tigre.
Chaqueña	Takovo Mora, Isoso, Yembiguasu, Charagua Norte, Charagua Sur, Kaaguasu, Iupaguasu, Itikaraparirenda, Kaami, Avatiri Ingre, Avatiri Huacareta, Macharetí-Ñancaroinza-Kami, Itikaguasu, Weenhayek y Tapiete.

Fuente: elaboración propia con base en datos CPTI.

Estas TCO se encuentran en diversas fases del proceso de saneamiento. En el Cuadro 2 se hace una descripción de todas las demandas de TCO en elaboración, presentadas y admitidas por el Estado.

Cuadro 2
Proceso de saneamiento de las TCO

Etapas de saneamiento	No. de demandas
Elaboración de la demanda	47
Admisión de la demanda	46
Inmovilización	42
Georeferencias	41
Determinación área saneamiento	40
Identificación de gabinete	32
Ejecución de saneamiento	23
Título provisional	8
Dotación y titulación	5

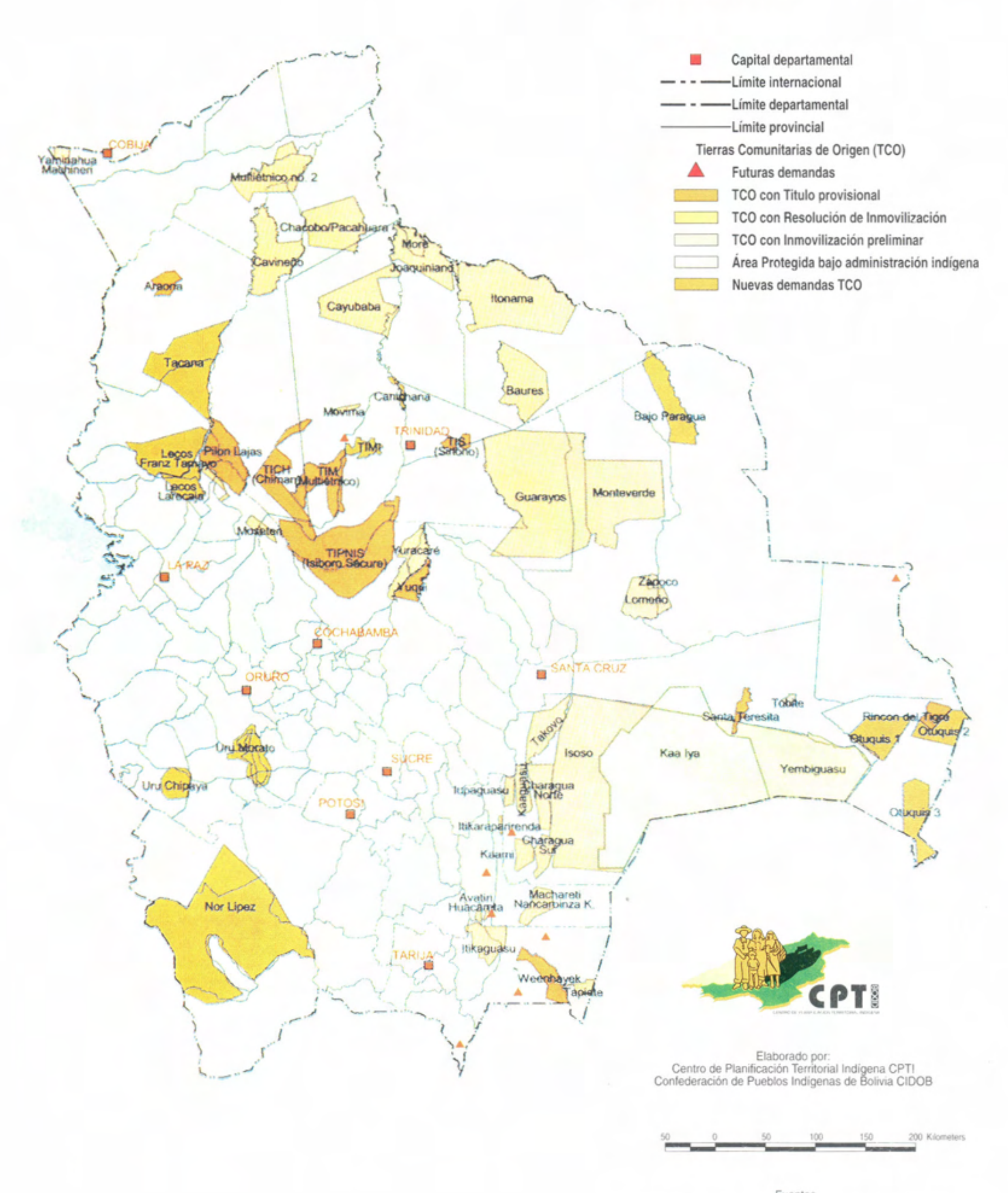
Fuente: elaboración propia con base en datos CPTI.

Debe tomarse en cuenta que los pasos establecidos para el saneamiento son consecutivos. De las as 46 demandas de TCO de las tierras bajas admitidas por el INRA, 42 cuentan con la resolución de inmovilización, 41 tienen georeferencias del área demandada, 40 tienen resoluciones determinativas de áreas de saneamiento, 32 cuentan con la identificación de gabinete de las cuales 23 están en alguna etapa del proceso de saneamiento. Los títulos provisionales corresponden a los ocho territorios indígenas que después de la marcha de 1990 fueron formalizados con Decreto Supremo, pero la mayoría no tienen saneamiento.

Hasta la fecha del presente trabajo los títulos entregados a las TCO que cumplieron todos los procedimientos exigidos por ley son las Ayoreas: Santa Teresita, Tobité, Zapocoo y Rincón del Tigre; en el caso de la TCO Guarayos existe un título parcial que corresponde al Polígono A, estando pendientes de saneamiento los polígonos 1, 2, 3 y 4; en este caso, lo más probable es que el proceso de saneamiento concluya en el Polígono 1, pues con estas dos áreas llegarían a la superficie recomendada por el VAIPO. Definitivamente, el proceso de identificación de necesidades espaciales es la etapa de saneamiento que puede dar celeridad o retardación, como en este caso, en el proceso de titulación. Por ello se insiste en el replanteamiento de este proceso.

Mapa No 11

Tierras Comunitarias de Origen en Bolivia



Fuentes
IGM (1998): DDivisión Política de Bolivia, escala 1:1.000.000
INRA (1997 - 99): Títulos y Resoluciones de Inmovilización de TCO's

Otras demandas de tierras comunales indígenas que se tramitan ante el Estado corresponden a las comunidades en situación dispersa y que cuentan con espacios de uso y ocupación pequeños, sin posibilidades de contar con áreas de reserva que garanticen un crecimiento futuro. Estas demandas están siendo presentadas bajo la modalidad SAN-SIM que debería ser uno de los procedimientos más expeditos para la titulación de pequeñas propiedades comunales de indígenas, campesinos y colonizadores.

En las primeras solicitudes de SAN-SIM para comunidades indígenas de las áreas de influencia de los gasoductos principal (Santa Cruz-Puerto Suárez) y lateral (río San Miguel-San Matías) efectuadas con patrocino de PDPI-GTB y PDI-GOB se constataron diferentes criterios de interpretación. Para la responsable de SAN-SIM del INRA las solicitudes deberían ejecutarse bajo la modalidad SAN-TCO, aspecto que fue superado.

La experiencia de trámites SAN-SIM para comunidades en situación dispersa, a junio del 2000, deja el mal precedente de que las comunidades indígenas deben cumplir con exigencias de saneamiento similares a las de una TCO, como ser: personería jurídica, trabajos de campo de relevamiento inicial del predio con georeferencias, censos comunales previos a la admisión de la solicitud de saneamiento. Una vez admitida la solicitud, es el INRA quien ejecuta el saneamiento por administración directa o delegada. Las comunidades que no tienen recursos ni el apoyo de entidades o proyectos que respalden los procesos de saneamiento no tendrán muchas oportunidades. Preocupa que, en muchos casos, se trata de tierras comunales de hasta 50 ha., para un promedio de 10 familias, cuando la misma ley reconoce como pequeña propiedad parcelaria individual una superficie menor a 50 ha.

En estos casos los costos serán altos justamente por tratarse de espacios pequeños, dispersos y de forma irregular, lo que implica complejidades técnicas, económicas y procedimentales tales como: movilización y traslado, mensura, señalamiento de mojones, mayores colindancias y actos de pericias de campo y celebración de actas de conformidad de linderos. En muchos casos, se trata de predios con límites sinuosos que implican varios vértices, lo que se traducirá en altos costos para las familias de escasos recursos.

Con relación a las TCO ubicadas en el departamento de Santa Cruz, en el siguiente cuadro se presentan los casos más representativos del proceso de saneamiento y titulación.

Cuadro 3
Región Santa Cruz: Tierras Comunitarias de Origen

Trámite TCO	Territorio indígena							
	Guarayos	Monte Verde	Lomerío	Rincón del Tigre	Sta. Teresita	Tobité	Zapocó	Bajo Paraguá
Demanda de territorios								
Original	2.196.736	865.900	289.048	99.300	130.000	11.500	36.000	359.464
Corregida	2.194.433	1.159.173	296.162	99.288	48.736	11.224	26.595	
Variación	-2.303	293.273	7.114	-12	-81.264	-276	-9.405	
Estudios SAE y/o VAIPO								
Caracterización	2.409.940	1.082.334	300.000	99.288	48.736	11.224	26.595	
Est. Nec. Espaciales	971.212	828.204		92.590	72.546	19.734	22.968	
Variación	-1.438.728	-254.130	-300.000	-6.698	23.810	8.510	-3.627	
Territorio inmovilizado								
Área de saneamiento	2.205.370	1.059.964	290.788	97.871	49.726	22.373	26.749	
Territorio titulado	1.466.813	0	0	97.742	77.545	26.103	43.344	
Variación territorial	-738.557	0	0	-129	27.819	3.730	16.595	
% titulación	28	0	0	100	100	100	100	

Fuente: Elaboración propia en base a datos de CPTI/CIDOB.

4. Experiencias de saneamiento, catastro y titulación de TCO

En este apartado se abordan los procesos de saneamiento, catastro y titulación con relación a la experiencia seguida en los territorios indígenas. Los procedimientos están contenidos en el Decreto Reglamentario 24784 de la Ley No. 1715 (31 de julio de 1997), para los siguientes casos: nuevas demandas (con posterioridad a la Ley No. 1715); trámites en curso, que se refieren a las 16 demandas (33 territorios indígenas) interpuestas al Estado con anterioridad a la aprobación de la ley; los ocho territorios

reconocidos por Decreto Supremo; y la conversión de propiedades comunales en TCO.

Los pueblos indígenas recorren un trámite largo, moroso y lleno de estudios hasta llegar a obtener un título que acredite su derecho territorial. Algunas referencias: previa a la promulgación del DS 24784, las demandas territoriales presentadas al Ejecutivo fueron acompañadas con la justificación étnica, histórica y las coordenadas de ubicación de los territorios; a partir de la vigencia del reglamento de la Ley INRA se impusieron los Estudios de Caracterización Preliminar a cargo de la ex Subsecretaría de Asuntos Étnicos (SAE) y los controversiales Estudios de Necesidades Espaciales a cargo del VAIPO con más de dos versiones para cada territorio, en los que se contemplan variables económicas, productivas, educativas, demográficas, socioculturales, patrones de asentamiento, etc. Consideremos a continuación los procesos anotados.

4.1. Saneamiento

Es el procedimiento técnico-jurídico que permite determinar el derecho de propiedad agraria, en el caso de las demandas indígenas se aplica el Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen (SAN-TCO). El tiempo de duración del saneamiento está en función de la cantidad de terceros, a mayor presencia de terceros mayor demora y mayor costo de titulación para las TCO.

Las organizaciones indígenas han planteado en más de una oportunidad la titulación de las TCO sin saneamiento o que, alternativamente, los terceros demuestren su derecho propietario y corran con los gastos del saneamiento en un tiempo prudencial; de no hacerlo, que abandonen el territorio para consolidar los espacios a favor del pueblo indígena como establece la ley.

En la actualidad existen TCO inmovilizadas con más de 11 millones de ha., varias de ellas en proceso de saneamiento (ver *Atlas 2000*: 187). En los predios o tierras comunitarias, que no son TCO, se aplica el SAN-SIM; la probabilidad de que este proceso marche rápido es baja.

4.2. Titulación

Es la entrega del título ejecutorial al titular del área o predio declarado como saneado. Este procedimiento se aplica a las TCO en trámite, a las nuevas demandas e igualmente en el CAT-SAN y SAN-SIM. A febrero 2000, fueron tituladas:

Cuadro 4
TCO Ayoreas tituladas a febrero 2000

TCO	No. ha.	No. Título ejecutorial
Rincón del Tigre	97.742	TCO Nal. 000010
Santa Teresita	77.545	TCO Nal. 000009
Zapocoo	43.344	TCO Nal. 000012
Tobité	26.103	TCO Nal. 000013
Guarayos (parcial)[2] Polígono A	413.018	TCO Nal. 000011

Fuente: elaboración propia con base en datos CPTI.

En cambio, los territorios indígenas reconocidos por decretos supremos (TIDS) anteriores a la ley fueron titulados sin saneamiento en julio de 1997. Provisionalmente se otorgaron siete títulos de propiedad reconociendo 2,8 millones de hectáreas sujetas a saneamiento:

[2] La demanda de la TCO Guarayos es de 2.205.369 ha.

Cuadro 5
Titulación de Territorios Indígenas reconocidos por Decreto Supremo (TIDS)

TCO	No. ha.
Araona	95.036
Pilón Lajas	396.264
Territorio Indígena Chimán (TICH)	401.323
Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Sécure (TIPNIS)	1.236.296
Territorio Indígena Multiétnico (TIM 1)	343.262
Territorio Indígena Sirionó (TIS)	62.903
Yuki	127.849
Weenhayek*	197.849

* A este grupo de territorios indígenas corresponde el caso de Weenhayek con 197.849 ha. Se considera un territorio titulado aunque la presencia de terceros compromete el territorio en más del 80%.
Fuente: elaboración propia con base en datos CPTI.

Se titularon también 62 propiedades campesinas en los departamentos de La Paz, Oruro y Potosí, y más de 150 mil ha. identificadas con derechos de uso actual de grupos colonizadores nativos y para asentamientos humanos en tierras bajas, según datos del INRA.

4.3. Catastro

Es el registro ordenado y sistematizado de predios saneados y titulados. El Catastro Legal del INRA consta de un Sistema de Información Geográfica (SIG) especialmente diseñado para el registro digital de información cartográfica y mapas bases que contienen superficies de polígonos o predios georeferenciados, cada predio cuenta con un código de identificación de propietarios.

La información digital de predios permitirá el ordenamiento, administración y gestión de las propiedades. En términos de la ley está previsto que la información del catastro pase paulatinamente a Derechos Reales y a los municipios para fines impositivos. Los sistemas

de información geográfica catastrales idealmente deben ser multiutilitarios y multifinalitarios para permitir procesos de planificación, gestión de recursos, definición de políticas y toma de decisiones en diversos campos; pero normalmente, las autoridades gubernamentales y municipales recurren a tecnologías de punta sólo para fines de control impositivo de los predios. Limitar a tal finalidad el catastro legal sería un gravísimo error.

El catastro del INRA (SIG-CAT) es financiado por el Banco Mundial y desarrollado por el consorcio INYPSA-CADIC-DICATUR S.A. Oficialmente no se conocen los detalles del diseño de este sistema. El levantamiento de información de predios con fines catastrales, en las áreas contiguas al Catastro Integrado de Saneamiento CAT-SAN en La Paz y Santa Cruz se aproxima a los 2,3 millones de ha. (Fondo Nórdico), 3,1 millones de ha. en Chuquisaca (Kadaster) y 1.865.406 ha. en Santa Cruz, sector San Julián y zonas contiguas a las TCO Guarayos y Monteverde (INYPSA).

5. Conclusiones

La parte declarativa de principios y objetivos de la Ley INRA tiene mucho aspectos positivos, como el tratamiento integral del tema tierras, la seguridad técnico-jurídica de la propiedad agraria, el estímulo a la inversión predial, facilitar el funcionamiento de un mercado de tierras formal y legal, la equidad en el acceso a las tierras fiscales por parte de las poblaciones originarias nativas (campesinos, indígenas) sin tierras, la promoción de la utilización eficiente y sostenible de los recursos naturales, el impulso a un sistema jurídico institucional de administración de tierras y la resolución de conflictos de modo transparente y eficaz. No cabe duda que si se cumplieran estos principios y objetivos el ordenamiento territorial en el país tendría el carácter de reformas reales; pero si nos detenemos a pensar en los sujetos que mayormente se benefician (los terceros), estas potencialidades se tornan en la negación del mismo proceso.

Las potencialidades de la ley deben considerarse con relación al entorno, a las grandes tendencias y preocupaciones en el mundo. Una de las tendencias de universalización es la seguridad jurídica en todos

los campos. De manera que si se piensa en la seguridad jurídica de la propiedad agraria, también es necesario trabajar para la seguridad jurídica de la propiedad de los menos favorecidos, como son los pueblos indígenas y originarios, para permitir un crecimiento a largo plazo, la conservación del medio ambiente y el desarrollo de las poblaciones indígenas a partir de sus propias iniciativas.

Las limitaciones de la ley y su reglamento residen en su aplicabilidad o inaplicabilidad (como se quiera entender). La ley toca intereses de poderosos y a fin de atenuar este efecto se introdujeron varias contradicciones que hacen perder la eficacia sustantiva de la ley.

El proceso de ordenamiento de la propiedad agraria en el país es una política de Estado irreversible, cuyo propósito es la seguridad jurídica de la propiedad agraria como ente legitimador de las inversiones y las ganancias en el uso y explotación de recursos naturales y el asentamiento de grandes proyectos (gasoductos, carretera bioceánica, etc.); a su vez, el proceso de ordenamiento territorial busca evitar un mercado de tierras corrupto y volátil, estimulado por la presencia de grandes proyectos que alteran violentamente las economías locales y generan desplazamientos de las poblaciones indígenas.

No hay voluntad política para hacer más expedito y transparente el proceso de saneamiento y titulación de los territorios indígenas. Los menos favorecidos son los pueblos indígenas y, en particular, los poseedores de la pequeña propiedad agraria. La falta de voluntad política se disfraza con la falta de recursos económicos para ejecutar el proceso, falta de institucionalidad en el INRA, exigencias de las normas técnicas, falta de equipos humanos y técnicos para encarar el ordenamiento de más de un millón de kilómetros cuadrados en todo el país, interposiciones políticas de los grupos de poder con intereses agrarios. Varios de estos obstáculos están siendo superados con exigencias a las autoridades gubernamentales así como a través de cabildeos con los patrocinadores que promueven el proceso de ordenamiento territorial.

Los grupos empresariales se dan modos para consolidar sus posesiones agrarias vulnerando las norma contempladas en la Ley

No. 1715. En el caso de las tierras bajas, la tendencia es a consolidar e incrementar los latifundios, pese a que ello está prohibido por ley, el mecanismo son las mediciones de la Función Económica Social (FES). Existen estudios respecto a la carga animal por ecoregiones y según clasificación de suelos. Para la ecoregión chaqueña, a fin de evitar un sobrepastoreo, compactación de suelos, etc. se considera adecuado 20 ha. por cabeza de ganado (cuatro veces más que lo establecido en la vieja ley agraria). Es posible que técnicamente este planteamiento esté bien concebido y tenga propósitos loables, pero considerarlo válido para determinar la FES sería equivocado. Materialmente toda la región chaqueña no daría abasto para adjudicar tierras a los hacendados, y las comunidades indígenas guaraníes prácticamente quedarían sin territorio. El saneamiento en la región chaqueña recién se inicia y será extremadamente conflictivo por la alta presencia de hacendados y comunidades indígenas.

Hay problemas estructurales no resueltos en el tema de la propiedad agraria. Las propiedades comunales y comunitarias están en situación pasiva frente al saneamiento por la carencia de recursos, pero también son las más vulnerables ante la presión de terceros. Es necesario repensar este proceso de ordenamiento territorial de manera integral para todos los sectores. Durante estos tres años de saneamiento los mayores beneficiados han sido los terceros, aunque los recursos económicos vienen a nombre de pueblos indígenas.

Las principales dificultades y obstáculos en el proceso de titulación se presentaron por tres causas. Primero, el Decreto 25538 de conversión de barracas en concesiones forestales ha generado conflicto de derechos y competencias. Segundo, la Resolución Administrativa No. 098/99 del INRA que establece un procedimiento expedito de saneamiento en tierras fiscales para declararlas disponibles al margen de lo establecido en la ley y el Estudio de Identificación de Necesidades Espaciales (EINE). Tercero, los artículos 236 y 338 del Reglamento Modificado, por cuanto el primero establece la no realización de la FES en medianas propiedades, hasta 500 ha., mientras que el segundo define el saneamiento especial que suple la resolución 098/99. Ambos son motivo de impugnación por parte de las organizaciones indígenas, abrogados y modificados por los acuerdos de la tercera marcha indígena-campesina y de colonizadores.

Bibliografía

CPTI - CIDOB (Martínez José, editor)
2000 *Atlas de Territorios Indígenas en Bolivia: Situación de las TCO´s y proceso de Titulación*, Plural, La Paz.

DANIDA
1997 *Compendio de disposiciones relativas a Derechos Indígenas en la Legislación Nacional*, Danida, La Paz.

***Documentos de las Demandas de TCO's*, Archivos CPTI-CIDOB.**

Instituto Nacional de Reforma Agraria
1997 *Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria y Reglamento de la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria*, INRA, La Paz.

1998 *Informe de Actividades Gestión 1998*, INRA, La Paz.

Marinissen, Judith
1998 *Legislación Boliviana y Pueblos Indígenas: Inventario y análisis en la perspectiva de las demandas indígenas*, CEJIS, Santa Cruz.

Martínez, José
1997 *Estudio de Caracterización de la TCO Guarayos*, CPTI, Santa Cruz.

1998 *Estudio de Necesidades Espaciales TCO Monte Verde*, VAIPO, Santa Cruz (primera versión).

Vice Presidencia de la República
1997 *Legislación Indígena, compilación 1991-1997*, OIT-FDPI, La Paz.

Wofensohn, D. James
1998 *Discurso del Presidente del Banco Mundial ante la Junta de Gobernadores del FMI, BM.*

ANEXOS

Cuadro 1
Organizaciones de pueblos indígenas

TERRITORIO INDÍGENA (TCO)	PUEBLOS ÍNDIGENAS EN LA TCO	FAMILIA LINGÜÍSTICA (a)
Central Indígena de la Región Amazónica de Bolivia, CIRABO		
Yaminahua Machineri	Yaminahuas, Machineris	Yaminawa (b)
Territorio Indígena Multietnico (TIM 2)	Esse Ejja, Tacana, Cavineño	Tacaña
Chacobo – Pacahuara	Chacobos, Pacahuaras	Pano
Cavineño	Cavineños	Tacaña
Araona	Araonas	Tacaña
Central de Pueblos Indígenas del Beni, CPIB		
More	Mores	Chapakura
Joaquiniano	Juaquinianos	Grupo multiétnico (c)
Cayubaba	Cayubabas	Kayuvava
Itonama	Itonamas	Itonama
Baures	Baures	Arawak
Territorio Indígena Sirionο (TIS)	Sirionó	Tupi guarní
Movima	Movimas	Movima
Canichana	Canichanas	Kanichana
Moxeño Ignaciano (TIMI)	Moxeños	Arawak
Territorio Indígena Multiétnico (TIM No. 1)	Moxeños Trinitarios, Ignacianos, Movimas, Yuracares, Chimanes	Multiétnico
Chiman (TICH)	Chimanes	T´simané
Pilón Lajas	Tacanas, Chimanes, Mosetenes	Multiétnico
Isiboro Sécure (TIPNIS)	Yuracares, Moxeños Trinitarios, Ignacianos, Chimanes	Varias familias lingüísticas
Central de Pueblos Indígenas de La Paz, CEPILAP		
Tacana	Tacanas	Takana
Lecos	Lecos (Lapa Lapa)	Lekos
MOSETENES	Mosetenes	T´simané
Central de Pueblos Indígenas de Cochabamba, CPITCO		
Yuqui	Yukis	Tupi guaraní
Yuracare	Yuracares	Yura

(Continúa)

Cuadro 1 *(Continuación)*
Organizaciones de pueblos indígenas

TERRITORIO INDÍGENA (TCO)	PUEBLOS ÍNDIGENAS EN LA TCO	FAMILIA LINGÜÍSTICA (a)
Coordinadora de Pueblos Indígenas de Santa Cruz, CPESC		
Guarayos	Guarayú	Tupi guarní
Monteverde	Chiquitanos (d)	Besiro
Cibapa	Chiquitanos, Guarasuw'e, Pauserna	Multiétnico
Lomerío	Chiquitanos	Besiro
Zapocoo	Ayoreodes	Zamuko
Santa Teresita	Ayoreodes	Zamuko
Tobité	Ayoreodes	Zamuko
Rincón del Tigre	Ayoreodes	Zamuko
Otuquis (e)	Chiquitanos	
Organización de Capitanías Weehnayek Orcawe		
Weehnayek	Weehnayek (Matako)	Matako-Noktene
Asamblea del Pueblo Guaraní, APG		
Isosog	Guaraní Isoseño	Tupi guarní
Kaa Iya (Parque) (f)	Guaraní Isoseño	Tupi guarní
Yembiguasu	Guaraní	Tupi guarní
Takovo Mora	Ava guaraní	Tupi guarní
Kaaguasu	Ava guaraní	Tupi guarní
Charagua Norte	Ava guaraní	Tupi guarní
Charagua Sur	Ava guaraní	Tupi guarní
Iupaguasu	Ava guaraní	Tupi guarní
Itikaraparirenda	Ava guaraní	Tupi guaraní
Kaami	Ava guaraní	Tupi guarní
MAchareti-Ñancaroiza-Karandaiti	Ava guaraní	Tupi guarní
Avatiri Ingre y Huacareta	Ava guaraní	Tupi guarní
Itikaguasu	Ava guaraní	Tupi guarní
Tapiete	Tapietes	Tupi guarní

(a) Para este trabajo se toma la clasificación etnolingüística de Riester-Zolezzi (1987), ILV y Díez Astete (1998).

(b) Según Díez Astete, los Yaminahuas pertenecen a la familia lingüística *Pano* y los Machineris forman parte de la familia lingüística *Arawak*.

(c) Conformado por baures, mojeños, cayubabas, itonamas, movimas (Alvaro Díez A. y David Murillo, *Pueblos indígenas de Tierras Bajas*, PNUD, 1998).

(d) Las comunidades chiquitanas demandantes son Concepción, San Javier y Lomerío; las comunidades chiquitanas ubicadas en otras provincias tienen demandas en proceso o simplemente espacios comunales dispersos.
(e) Demanda Pueblo Chiquitano en preparación, comunidades chiquitanas de la provincia Germán Busch.
(f) Bajo administración de la Fundación Ivi Yambae de la Capitanía del Alto y Bajo Isoso (CABI), cuenta con el apoyo de WCS.

Fuente: Elaboración propia con datos de las demandas e información de las organizaciones regionales indígenas, 2000.

CUARTA PARTE

Tendencias hacia el siglo XXI

CAPÍTULO UNO

Tendencias hacia el siglo XXI[1]

Diego Pacheco Balanza

Como se ha mencionado en la Introducción de este libro, la preocupación subyacente de este estudio fue la de determinar la influencia de la estructura de tenencia de la tierra y de las formas de propiedad en la forma cómo se construyen las estrategias rurales para el uso de los recursos tierra y bosques, y el papel que tienen en esos procesos las políticas sobre recursos naturales.

En este sentido, y luego de contar con la suficiente información empírica presentada en los capítulos anteriores que responden a las interrogantes centrales del estudio, se analizan a continuación —a manera de conclusiones— los principales factores relacionados con la construcción de las estrategias rurales en los diferentes actores sociales de las tierras bajas, a objeto de determinar las tendencias principales que serán importantes en la comprensión del su comportamiento en el siglo XXI, y por lo mismo las principales variables que deben tomarse en cuenta en la formulación de las políticas públicas relacionadas con el uso de los recursos naturales.

En primer lugar nuestra reflexión tiene por objeto explorar en qué medida los diversos tipos de pequeños productores rurales, campesinos e indígenas y colonizadores[2] exhiben diferentes portafolios

---

[1] Este capítulo básicamente retoma las conclusiones de un documento más general denominado "Estrategias y portafolios de estrategias rurales en los pequeños productores de las tierras bajas de Bolivia" elaborado por el autor.

[2] Comprende las áreas de Gonzalo Moreno (Amazonía); San Ignacio de Velasco, Urubichá y Yapacaní (departamento de Santa Cruz) y las áreas de San Lorenzo de Moxos, San Ignacio de Moxos y Nueva Creación de Cotoca (departamento del Beni).

de estrategias rurales, vinculando los principales factores que tienen relación con la tenencia, acceso y uso de los recursos. En segundo lugar, se exploran las principales tendencias presentes de manera general en los medianos y grandes productores agropecuarios. En este contexto, se sintetizan los principales hallazgos de los estudios de caso y temáticos a objeto de ofrecer un panorama global respecto a la tenencia, acceso y uso de los recursos vinculado al diseño de las estrategias rurales, que son en definitiva los elementos dinámicos que hacen visible la compleja relación entre dichos factores.

Para alcanzar este propósito se avanza en la identificación de las principales tendencias que evolucionan como parte de dichas estrategias, a objeto de mejorar nuestro conocimiento sobre las estrategias rurales y la composición de los portafolios de estrategias actualmente diseñados por los productores rurales integrados en el desarrollo de la agricultura tropical.

A pesar de pequeñas diferencias verbales, tres grupos de estrategias rurales pueden ser identificadas: a) extensificación e intensificación agrícola (Carswell 1997), b) diversificación agropecuaria y no agropecuaria (Hussein y Nelson 1998), y c) migración (De Haan 1998).

En relación a la primera estrategia se puede afirmar que dentro de los sistemas de cultivo la producción puede ser incrementada considerando el empleo de una o más acciones: a) a partir de la expansión del área de cultivos como resultado de la introducción de más tierra para este propósito; b) a partir del incremento de la producción por unidad de área en cada cultivo individual; y c) a partir del incremento de más cultivos por año o cultivos múltiples en tiempo y/o en espacio (Beets 1982, Scoones 1998).

La primera acción vinculada con la expansión del área de cultivo tiene una relación directa con la cobertura vegetal debido a la práctica de deforestación que ésta implica. En la segunda estrategia se puede destacar que existe una confusión en la definición de las estrategias rurales desde la perspectiva de la diversificación. Los sistemas integrados de cultivos y de ganado usualmente son percibidos como estrategias de intensificación (Mc Intire *et al.* 1992) por cuanto están relacionados con el incremento de los niveles de productividad por

unidad de área, pero al mismo tiempo sus características hacen referencia a un cambio en las actividades productivas primarias, por lo mismo se relacionan con procesos de diversificación agropecuaria, lo que también adicionalmente resulta en el incremento de la producción. Asimismo, la diversificación de los ingresos y actividades hace referencia a movimientos de los miembros de los hogares rurales a lugares lejanos, o lo que es lo mismo a estrategias rurales migratorias (Toulmin *et al.* 2000).

Se ha sugerido que los hogares rurales tienen que escoger entre un conjunto de opciones relacionadas con sus estrategias de subsistencia (Swift 1998), las mismas que básicamente están influenciadas por el crecimiento poblacional, rasgos ecológicos, tenencia de la tierra, tamaño de la propiedad, disponibilidad de mano de obra y disponibilidad de activos financieros. Como resultado existen importantes vínculos entre estrategias así como posibilidades de combinar elementos de diferentes estrategias rurales. Sin embargo, una opción o la combinación de varias opciones depende de un número considerable de factores que están influenciados a su vez por futuras opciones acerca de la dirección de las estrategias rurales (*Ibid.*). La combinación de opciones se puede denominar como un "portafolio de estrategias rurales" mientras que la dirección que modelan las estrategias se puede identificar como una "trayectoria de las estrategias rurales " (Bagchi *et al.* 1998, Carswell 1997).

En los pequeños productores indígenas y campesinos de las tierras bajas se pueden destacar tres grupos de portafolios de estrategias: a) un primer grupo está relacionado con un gradual cambio de los sistemas productivos dirigido hacia el desarrollo de procesos de intensificación; b) un segundo grupo se puede caracterizar por una tendencia hacia la mutua relación entre procesos de extensificación y diversificación agropecuaria; y c) un tercer grupo se puede caracterizar por la directa relación o influencia mutua entre procesos de extensificación, intensificación y diversificación agropecuaria.

El tipo de propiedad privada (pequeños productores campesinos-indígenas) o colectiva (comunidades indígenas) aparece como un factor fundamental que define los rasgos de las estrategias rurales. Sin embargo, este factor parece referirse a la naturaleza del

influencia, que limita mayores procesos de intensificación y prácticas de extensificación. Esto ofrece una figura en la cual mayores prácticas de intensificación están siendo llevadas a cabo en suelos con baja a moderada fertilidad. Mientras que el acceso a los mercados, tanto en términos de frecuencias en la relación como distancia parece tener una baja influencia. Por lo tanto, las estrategias rurales están influenciadas tanto por las decisiones de mercado como por las demandas de consumo familiar.

Finalmente, la disponibilidad de mano de obra parece tener una influencia crucial debido a que en la mayoría de los hogares rurales éste es un factor escaso. Debido a que las prácticas de intensificación requieren un incremento de la mano de obra estos procesos son bajos en la mayoría de los grupos.

Un aspecto general está relacionado con el hecho de que los procesos de extensificación e intensificación están muy vinculados con el conjunto de las estrategias rurales. Las prácticas de extensificación e intensificación aparecen como dos procesos diferenciados pero también con una evidente relación. También debe destacarse la influencia de los mercados de productos así como las demandas de consumo familiar en los procesos de intensificación. A tiempo que existe mayor especialización tanto en los cultivos a nivel de las parcelas o en las prácticas productivas, los procesos de extensificación e intensificación aparecen en direcciones opuestas, mientras que a mayores prácticas de diversificación los contrastes son menos notorios.

El incremento en la superficie de cultivo usualmente significa una ligera ventaja debido a que el ciclo de cultivo es prolongado a través de la introducción de nuevos cultivos permanentes y árboles frutales; como resultado, el incremento en la superficie de cultivo es evidente. Por otra parte, las prácticas de intensificación aparecen altamente diferenciadas y en el primer grupo parecen ser un efecto en lugar de una causa del incremento de la productividad.

Las estrategias de diversificación agropecuaria están siendo desarrolladas por la mayoría de los hogares rurales a través del cambio en los sistemas de cultivo, la prolongación del ciclo de cultivo, así

como la introducción de pequeños hatos de ganado. Adicionalmente, procesos de diversificación no agropecuaria parecen ejercer una gran influencia en el diseño tanto de una neutral o baja presencia de prácticas de extensificación e intensificación, siendo el acceso a los bosques muy importante. Finalmente, un objetivo principal para algunas hogares rurales está relacionado con prácticas de diversificación no agropecuaria y, mientras éste no es logrado, los esfuerzos son focalizados en prácticas de diversificación agropecuaria.

En resumen, se puede determinar que las políticas públicas en el uso de los recursos naturales tienen una incidencia directa, aunque no de manera exclusiva, en el desarrollo de procesos extensivos o intensivos, especializados o diversificados, migratorios o de retención de la población, básicamente en lo que se refiere al tipo de propiedad como al tamaño de las propiedades. Tomando en cuenta que no son solamente las políticas relacionadas con los recursos naturales las que determinan la composición de las estrategias rurales, sino también otros factores como el acceso a mercados, la disponibilidad de mano de obra y los rasgos ecológicos de cada región, esto ocasiona la presencia del conjunto de los grupos mencionados anteriormente en las diferentes áreas de estudio, aun cuando exista la predominancia de un determinado grupo.

En este sentido, los procesos de intensificación progresiva son más evidentes en comunidades campesinas-indígenas del departamento del Beni, aunque muy lentamente y durante un período de tiempo bastante prolongado. Los procesos de extensificación vinculados a la diversificación agropecuaria están presentes en las comunidades campesinas-indígenas de la Amazonía y algunas otras del departamento del Beni, mientras que se puede establecer una mutua influencia entre las diferentes estrategias en comunidades de colonizadores del departamento de Santa Cruz.

En este marco se puede destacar que la comprensión de la complementariedad de estos procesos, tanto para el incremento de la productividad en el marco de un manejo sostenible de los recursos naturales así como sus efectos en el bienestar de los hogares rurales, debe estar presente en la reflexión de las políticas públicas futuras y en su aplicación, tomando en cuenta que las políticas públicas sobre

recursos naturales están influyendo en el uso de los recursos con un elevado nivel de heterogeneidad y resultados diversos. Por lo mismo, estos procesos necesitan ser visualizados por las políticas públicas futuras a objeto de acompañar o modificar las actuales estrategias de uso de los recursos en términos de lograr objetivos complementarios, como ser: mejorar los ingresos de los hogares rurales, el uso sostenible de los recursos y mayores criterios de equidad en el acceso. Pese a que el diseño de estos portafolios rurales se encuentra en constante construcción pareciera ser que todavía no se han encontrado combinaciones exitosas que permitan el logro en el mismo nivel de intensidad de dichos objetivos.

Este enfoque que se basa en la comprensión de la combinación de las estrategias rurales debe ser complementado en el futuro con nuevas investigaciones a objeto de identificar las trayectorias de dichos portafolios en períodos de tiempo específicos, en el intento más específico de evaluar los logros de las estrategias dentro de los hogares rurales en lo que se refiere al incremento general del bienestar de los productores, así como al impacto ambiental que produce cada combinación específica en un área determinada. Las combinaciones más exitosas deben ser necesariamente apoyadas por políticas públicas diferenciadas, tomando con especial interés la decreciente disponibilidad de un factor productivo central como es la tierra, las condiciones precarias del mercado de productos y mano de obra y las prácticas de diversificación productiva ya vigentes, así como prácticas de intensificación que no necesariamente significan el deterioro del recurso tierra.

En lo que se refiere a las principales tendencias presentes de manera general en los medianos y grandes productores agropecuarios[4] se puede destacar, en referencia a los productores fundamentalmente agrícolas, que los procesos de extensificación están íntimamente vinculados a la intensificación de la producción, es decir, a la ampliación de la frontera agrícola para la producción con sistemas intensivos con alto costo ambiental. Los procesos de diversificación agropecuaria son casi nulos y se constituyen en la gran debilidad de

---

[4] Comprende básicamente las áreas de Pailón y Chiquitanía (departamento de Santa Cruz) y Magdalena (departamento del Beni).

este sistema, en tanto que basan su éxito productivo en la dependencia de un producto comercial. Este esquema ha sido desarrollado en un contexto donde la tierra parece no ser una limitante principal debido a que las condiciones de acceso subvaloraron su precio, aun cuando existen grandes desfases en la dinámica del mercado para dicho producto principal, lo que ocasiona un modelo también bastante frágil desde el punto de vista económico.

Las estrategias productivas diseñadas por este grupo no han sufrido grandes cambios durante los últimos años, aun a pesar de las grandes modificaciones en el contexto en el cual este modelo se encuentra sustentado, producto básicamente de las modificaciones de los precios de los productos principales en los mercados internacionales.

En relación a los productores ganaderos medianos y grandes, los sistemas extensivos de producción son los predominantes, aunque es posible constatar que los procesos de extensificación a la fecha prácticamente se han paralizado. La intensificación de la producción está presente solamente cuando existen limitantes en el acceso a pasturas, para lo cual se han desarrollado sistemas de relacionamiento con otros actores sociales locales para superar estas deficiencias. Asimismo, debe destacarse, con similitud al modelo anterior, que los procesos productivos se encuentran altamente especializados. Esta especialización en el marco de un modelo poco intensivo se constituye en la gran debilidad de este sistema productivo. Al igual que en el caso anterior no es posible constatar grandes modificaciones en la composición del portafolio de estrategias diseñado por este grupo a lo largo de los últimos años, y en oposición al grupo anterior producto posiblemente de las pequeñas modificaciones de las dinámicas de mercado y comercialización para el ganado bovino en el ámbito nacional.

Pese a que este modelo está basado mayormente en una superposición de derechos y en la inseguridad jurídica sobre el derecho propietario, parece ser que la regularización de estos aspectos no ocasionará en el futuro grandes cambios en la actual estructura de la propiedad y modificaciones en los actuales modelos productivos. Si estos cambios se produjeran se ubicarán puntualmente en algunas áreas mas no en el conjunto de las tierras bajas.

Se ha podido identificar que los agentes que acceden a los recursos no los utilizan con visiones de largo plazo sino que buscan los mayores beneficios económicos en el menor tiempo posible. En este contexto, las investigaciones futuras deben estar encaminadas a evaluar los impactos ambientales de estos modelos productivos, así como a la definición más precisa de los ajustes que las actuales políticas públicas pueden ocasionar en los patrones productivos en lo que se refiere al establecimiento de oportunidades o limitaciones para el conjunto de los productores locales, así como su incidencia específica en los cambios en la actual estructura de la propiedad, en tanto que se ha podido identificar que en algunas áreas las actuales políticas de tierras promoverán un acceso más equitativo a los recursos pero no fortalecerán necesariamente la dinámica productiva de algunos de los sectores económicos más importantes.

Bibliografía

Bagchi, D, Blaikie, P., Cameron, J., Chattopadhyay, M., Gyawali, N., Seadon, D.
1998 "Conceptual and methodological challenges in the study of livelihood trajectories: case-studies in Eastern India and Western Nepal". Journal of International Development, Vol. 10: 453-468.

Beets, W.
1982 *Multiple cropping and tropical farming systems*. Gower, Westview Press. Great Britain.

Carswell, G.
1997 *Agricultural intensification and rural sustainable livelihoods: A think piece*. Institute of Development Studies, December. 1997. University of Sussex.

De Haan, A. y McDowell, CH.
1997 *Migration and sustainable livelihoods: a critical review of the literature*. Working paper No. 65. Institute of Development Studies. University of Sussex. UK.

Hussein, K. y Nelson, J.
1998 *Sustainable livelihoods and livelihood diversification*. Working paper 69. Institute of Development Studies: University of Sussex.

Mc Intire, J., Bourzat, D. y Pingali, P.
1992 *Crop-livestock interaction in Sub-Saharan Africa*. World Bank regional and sectoral studies. Washington: D.C.

Scoones, I.
1998 *Sustainable rural livelihoods: A framework for Analysis*. IDS. Working Paper No. 72. University of Sussex.

Swift, J.
1998 "Factors influencing the dynamics of livelihood diversification and rural non-farm employment in space and time". IDS: University of Sussex.

Toulmin, C., Brock, K., Carswell, G., Toufique, L., y Greeley, M.
2000 "Diversification of livelihoods: evidence from Mali, Ethiopia and Bangladesh". Institute of Development Studies. University of Sussex (Draft).

Índice de mapas

Autores

Miguel Urioste Fernández de Córdova

Licenciado en Economía. Obtuvo una maestría en Desarrollo Rural y acaba de concluir un año sabático en el Institute of Latin American Studies (ILAS), London University, Inglaterra. Es autor de varios libros. Responsable del proyecto de investigación "Tenencia, acceso y uso de la tierra y los bosques en las tierras bajas de Bolivia" en su segunda fase. Actualmente es director de la Fundación TIERRA.

Diego Pacheco Balanza

Licenciado en Antropología. Obtuvo una maestría en Recursos Naturales y Políticas Medioambientales. Responsable del proyecto de investigación "Tenencia, acceso y uso de la tierra y los bosques en las tierras bajas de Bolivia" en su primera fase. Actualmente es subdirector y responsable de investigaciones de la Fundación TIERRA.

Carmen Nelly Durán M.

Licenciada en Economía. Docente titular de la Universidad Autónoma Gabriel René Moreno en las facultades de Ciencias Económicas y Financieras y Humanidades. Actualmente es responsable regional de la Fundación TIERRA en Santa Cruz.

Pablo Pacheco Balanza

Licenciado en Sociología. Ha obtenido una maestría en Economía Agrícola y es candidato a Ph.D. en Geografía en Clark University, USA. Es autor de dos libros, uno sobre la economía extractivista de la amazonía boliviana y otro sobre las causas de la deforestación en las tierras bajas de Bolivia.

Annelies Zoomers

Doctora en Geografía Social. Profesora Asociada del Centro de Estudios y Documentación Latinoamericanos (CEDLA) en Amsterdam, Holanda. Ha realizado trabajos de consultoría e investigación sobre desarrollo rural en Paraguay, Bolivia y Perú.

José Martínez

Licenciado en Sociología. Ha realizado una maestría en Comercio Internacional. Es autor de libros y documentos sobre el tema indígena y sobre participación popular.

Hugo Alberto Miranda

Licenciado en Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. Investigador jurídico de la Fundación TIERRA, regional Chuquisaca.

Luis Alberto Cabrerizo

Licenciado en Economía. Realizó una maestría en Comercio Internacional. Fue jefe del Departamento de Valuación de la Tierra en la Superintendencia Agraria.

Andrea Urioste E.

Licenciada en Economía. Miembro del equipo básico encargado de elaborar la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza, consultoría solicitada por el gobierno de Bolivia.

Hernán Ávila

Es egresado de la carrera de Sociología. Ha sido consultor en el Centro de Investigación Sociales de la Universidad Autónoma Gabriel René Moreno de Santa Cruz.

Colaboradores:

Mercedes Achá, Rubén Belmonte, Juan Pablo Chumacero, Simón Fernández, Juan Esteban Quiroga A. y Rosario Salazar.

Este libro se terminó de imprimir en el mes de mayo de 2001,
en los Talleres de Editorial Offset Boliviana Ltda. "EDOBOL".
Calle Abdón Saavedra Nº 2101 • Telfs.: 41 04 48 - 41 22 82 - 41 54 37
Fax: 37 25 52 • La Paz - Bolivia